

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU
Kansantaloustieteen laitos

**KOULUKUNTAEROJA
KEHITYSMAIDEN KÖYHYHDEN
POISTAMISESSA**

HELSINGIN
KAUPPAKORKEAKOULUN
KIRJASTO

10576

Kansantaloustieteen
pro gradu -tutkielma
Olli Heiskanen
Kevät 2007

Kansantaloustieteen

laitoksen johtajan päätöksellä 23/5 2007 hyväksytty
arvosanalla tydyttävä (50 pistettä)

Tarkastajat:

Prof. Pertti Haaparanta ja
ma. Prof. Roope Uusitalo

KOULUKUNTAEROJA KEHITYSMAIDEN KÖYHYIDEN POISTAMISESSA

Tavoitteet

Tutkielman tavoitteena oli tutkia kehitysmaiden köyhyyden poistamiseksi esitettyjä keinovalikoimia, sekä niiden eroja ja yhtäläisyyksiä. Tarkastelun kohteeksi on valittu kaksi ainakin lähtökohdiltaan päinvastaista koulukuntaa: professori Jeffrey Sachs'n ylhäältäpäin johdettua, kokonaisvaltaista ratkaisua hakeva ja professori William Easterlyn ruohonjuuritason toimintaa painottava. Lisäksi koulukuntien ajattelutapoja suhteutetaan kehitysavun historiallisiin suuntauksiin.

Tutkimusmenetelmät

Tutkielmassa esitellään Jeffrey Sachs'n johtaman projektin tuloksena syntynyt *Millennium –raportti* (2005), hänen kirjansa *The End of Poverty* (2005), sekä William Easterlyn kirja *The White Man's Burden* (2006). Näiden lisäksi käydään läpi muuta kirjallisuutta liittyen kehitysavun tehokkuuteen ja historiaan. Kirjallisuuteen pohjautuen vertaillaan eri koulukuntien painotuksia köyhyyden poistamisen keinoissa.

Tulokset

Millennium –raportissa esiteltiin vuoden 2005 alussa suunnitelma köyhyyden puolittamiseksi koko maailmassa vuoteen 2015 mennessä. Kirjassa *The End of Poverty* (2005) aikalailla samalla keinovalikoimalla tavoite ulotetaan köyhyyden poistamiseen maapallolta kokonaan vuoteen 2025 mennessä. Näitä keinoja kritisoidaan rajusti kirjassa *The White Man's Burden* (2006). Sen mukaan koko maailmaa koskevat suunnitelmat ovat epärealistisia ja mahdottomia toteuttaa, vaikka rahoitus järjestyisikin. Sekin on epätodennäköistä, vaikka rikkaat maat ovatkin luvanneet bruttokansan-tuotteestaan kehitysavulle Millennium - tavoitteisiin riittävän osuuden ensimmäistä kertaa jo vuonna 1970.

Näennäisesti Sachs'n ja Easterlyn näkemykset tehokkaista keinoista köyhyyden poistamiseksi ovat täysin päinvastaisia. Kuitenkin heidän ajattelussaan on myös paljon yhtäläisyyksiä.

Jo nyt on nähtävissä, etteivät *Millennium –raportin* tavoitteet ole toteutumassa toivotulla tavalla.

Avainsanat: köyhyyden poistaminen, Millennium –raportti, kehitysapu.

KOULUKUNTAEROJA KEHITYSMAIDEN KÖYHYHDEN POISTAMISESSA

1. Johdanto	5
2. Millennium Project	6
2.1 Millennium –tavoitteet	6
2.1.1 Millennium -tavoitteiden merkitys	9
2.1.2 Nykyinen tilanne	10
2.1.3 Syitä tavoitteiden toteutumattomuuteen	13
2.1.3.1 Kehno hallinto	14
2.1.3.2 Köyhyysloukut	15
2.1.3.3 Alueellinen eriarvoisuus	17
2.1.3.4 Kyvyttömyys tai haluttomuus	17
2.2 Maakohtaiset toimenpiteet Millennium -tavoitteiden toteuttamiseksi	17
2.2.1 Kansallisten toimintastrategioiden suunnittelu	18
2.2.2 Julkiset investoinnit köyhien hyväksi	19
2.2.3 Nopean edistyksen avaimet	22
2.3 Suosituksia maakohtaisten prosessien tueksi	24
2.3.1 Kansainvälisen avustusjärjestelmän parantaminen	24
2.3.2 Kansainvälisen kaupan edistäminen	26
2.3.3 Alueelliset ja globaalit julkiset hyödykkeet	27
2.3.3.1 Alueellinen infrastruktuuri ja järjestöt	28
2.3.3.2 Tiede ja teknologia Millennium –tavoitteiden apuna	28
2.3.3.3 Kansainvälinen strategia ilmastonmuutoksen lieventämiseksi	29
2.3.4 Tarve nopeaan toimintaan	29
2.3.4.1 Nopeaan kasvuun pystyvien maiden tunnistaminen	29
2.3.4.2 Millennium –tavoitteisiin pohjautuvien köyhyyspoistostrategioiden laatiminen	30
2.3.4.3 Globaali inhimillisen pääoman kasvattaminen	30
2.3.4.4 Pikavoittojen kampanjat	31
2.3.4.5 Keskituloisten maiden motivointi	31
2.4 Millennium –tavoitteiden saavuttamisen hyödyt ja kustannukset	31
2.4.1 Millennium –tavoitteiden rahoitus	32
2.4.2 Hyödyt Millennium –tavoitteiden saavuttamisesta	33
3. Köyhyden loppu	34
3.1 Köyhyden kuva	34
3.1.1 Perhepotretti	35
3.1.2 Hyvinvoinnin leviäminen	36
3.1.3 Jotkut eivät pärjää	40
3.1.4 Käytännön taloustiedettä	42
3.2 Eroon köyhyydestä	45

3.2.1 Investoinnit köyhyyden poistamiseksi	46
3.2.2 Maailmanlaajuinen sopimus köyhyyden poistamiseksi	49
3.2.3 Onko rikkailla varaa auttaa?	54
3.2.4 Harhaluuloja	58
3.2.5 Miten se meitä hyödyttää?	61
3.2.6 Haaste sukupolvellemme	63
4. Valkoisen miehen taakka	65
4.1 Mikseivät Suunnittelijoiden suunnitelmat toimi?	66
4.1.1 Legenda suuresta ponnistuksesta	66
4.1.2 Markkinoita ei luoda, ne syntyvät	67
4.1.3 Suunnittelijat ja gangsterit	71
4.2 Näin taakkaa kannetaan	76
4.2.1 Köyhät ja byrokraatit	76
4.2.2 Köyhien ystävät	82
4.2.3 Puoskarointia	85
4.3 Valkoisen miehen armeija	88
4.3.1 Kolonialismista uudenlaiseen imperialismiin	88
4.3.2 Sotavoimin köyhien avuksi	91
4.4 Tulevaisuus	94
4.4.1 Kotitekoinen kasvu	94
4.4.2 Kehitysavun tulevaisuus	95
5. Yhteensä	97
5.1 Historiasta	97
5.2 Teoriasta	101
5.2.1 Vastikkeettomat tulonsiirrot	102
5.2.2 Ehdolliset tulonsiirrot	103
5.3 Tehokkuudesta	105
5.4 Sachs vs. Easterly	110
5.5 Tulevaisuus	112
Lähteet	114

1. Johdanto

Kehitysavun ensimmäiset ilmenemismuodot olivat lähinnä siirtomaapolitiikan jatkeita 1800-luvun loppupuolella. Pyyteettömästä altruismista ei näissä järjestelyissä useimmiten ollut tietoaakaan, vaan tähtäimessä oli emämaan hyvinvointi. Näistä ajoista paljon on muuttunut, mutta pyyteettömyyden taso toki vaihtelee edelleen.

Absoluuttisesti tarkasteltuna kehitysavun piirissä liikkuu valtavia rahasummia. Kuitenkin suhteutettuna koko maailmantalouden virtoihin, ovat ne pikku purosia vain. Jo vuonna 1970 hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa tavoitteeksi teollisuusmaille antaa 0,7 prosenttia bruttokansantuotteesta kehitysapuun. Tähän tavoitteeseen, tai edes lähelle ovat päässeet vain muutamat Pohjois-Euroopan maat. Suomessa osuus vuonna 2006 oli 0,39 prosenttia BKT:stä.

Kehitysapu on perinteisesti ollut varsin hajanaista. Rahaa tulee monista lähteistä moniin paikkoihin ja moniin eri tarkoituksiin. Heinäkuussa 2002 alkaneessa Yhdistyneiden Kansakuntien Millennium –projektissa pyrittiin tavallaan luomaan sateenvarjo, jonka alle eri ilmenemismuodot koottaisiin. Millennium -projektin esittelen luvussa 2.

Millennium -projektin johtaja, professori Jeffrey Sachs kehitti kirjassaan *The End of Poverty* (2005) projektin ajatuksia vielä eteenpäin. Tämän kirjan pääasiallisen sisällön esittelen luvussa 3.

Sachsin koulukunnan kokonaisvaltaista lähestymistapaa köyhyyden poistamiseen on myös kritisoitu voimakkaasti, erityisesti professori William Easterly, esimerkiksi kirjassaan *The White Man's Burden* (2006), jonka sisällön esittelen luvussa 4.

Viidennessä luvussa käyn läpi eri lähteisiin pohjautuen lyhyesti kehitysavun historiaa, teoreettisia lähtökohtia ja eri koulukuntien eroja keskustelussa avun tehokkuudesta. Selvitän myös pääpiirteitä Sachsin ja Easterlyn ajattelutapojen eroista. Lopussa on vielä lyhyt katsaus kehitysavun tulevaisuuden näkymiin.

2. Millennium Project

Vuoden 2005 alussa United Nations Millennium Project (UNMP) julkaisi raporttinsa *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Projektin alkuunpanijana toimi YK:n pääsihteeri Kofi Annan ja johtajana professori Jeffrey Sachs. Projekti käynnistettiin heinäkuussa 2002.

UNMP toimi itsenäisenä neuvoa-antavana elimenä suoraan pääsihteerin alaisuudessa. Se koostui kymmenestä työryhmästä, sekä sihteeristöstä. Raportin laatimiseen osallistui myös laaja joukko eri alojen asiantuntijoita; muun muassa tutkijoita, virkamiehiä, YK:n järjestöjä ja kansalaisjärjestöjä. Raportin päätavoitteena oli tarjota keinoja ja suosituksia Millennium -tavoitteisiin pääsemiseksi.

Tässä luvussa esitellään raportin sisältö pääpiirteissään

2.1 Millennium -tavoitteet

Yhdistyneiden Kansakuntien Millennium -huippukokous pidettiin New Yorkissa syyskuussa 2000. Siellä annetussa Millennium -julistuksessa YK:n jäsenmaat sitoutuivat yhteistyöhön köyhyyden vähentämiseksi, terveysolojen parantamiseksi, sekä rauhan, ihmisoikeuksien, sukupuolten tasa-arvon ja kestävän kehityksen edistämiseksi.

Maaliskuussa 2002 Meksikon Monterreyssä pidettiin kokous, jossa eri maiden johtajat sopivat periaatteista, joilla teollisuusmaat ja kehitysmaat yhdessä pyrkisivät köyhyyden poistamiseen:

1. Tavoitteena on poistaa köyhyys, saavuttaa jatkuva taloudellinen kasvu ja kestävä kehitys edettäessä kohti tasa-arvoista maailmantaloutta.
2. Tarvitaan uudenlainen kumppanuus teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välille, pohjautuen hyvään hallintoon ja laajentuvaan kauppaan, apuun ja velkojen helpotuksiin.
3. On kyettävä tunnistamaan maat, jotka eivät pysty nousemaan köyhyydestä omin voimin, vaan tarvitsevat virallista kehitysapua.

4. Virallisen kehitysavun tarpeessa ovat erityisesti monet Afrikan maat, vähiten kehittyneet maat, pienet saarivaltio-kehitysmaat, sekä kehitysmaat vailla meriyhteyttä
5. Virallisen kehitysavun määrää tulee lisätä reilusti ja jokaisen maan tulisi osaltaan pyrkiä saavuttamaan tavoite, jossa kehitysapu olisi 0.7 prosenttia bruttokansantuotteesta.
6. Kansainvälisen kaupan esteitä on poistettava. Vain kaupan kasvu voi auttaa kehitysmaiden taloutta omavaraisuuden suuntaan. Toisaalta on raivattava ulkoisia esteitä, kuten suojatulleja, ja toisaalta sisäisiä, kuten infrastruktuurin puutteita.

Vielä samana vuonna pidettiin Johannesburgissa, Etelä-Afrikassa YK:n Kestävän Kehityksen Huippukokous, jossa sovittiin lopullisista Millennium –tavoitteista (Millennium Development Goals, MDG). Näissä tavoitteissa merkittävää on myös niille asetettu aikaraja.

Taulukko 2.1. Millennium –tavoitteet

1. Äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Aikavälillä 1990 - 2015 puolittaa alle yhden dollarin päivässä tienaavien määrä • Aikavälillä 1990 - 2015 puolittaa nälästä kärsivien määrä
2. Peruskoulutuksen maailmanlaajuinen varmistaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Vuoteen 2015 mennessä varmistaa, että kaikki lapset, sukupuoleen katsomatta, voivat suorittaa peruskoulutuksen loppuun saakka
3. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen	<ul style="list-style-type: none"> • Vuoteen 2005 mennessä toteuttaa sukupuolten tasa-arvo peruskoulutuksessa, ja 2015 mennessä kaikilla koulutuksen tasoilla
4. Lapsikuolleisuuden vähentäminen	<ul style="list-style-type: none"> • Aikavälillä 1990 - 2015 vähentää kahdella kolmanneksella alle viisivuotiaiden kuolleisuutta
5. Äitiyskuolleisuuden vähentäminen	<ul style="list-style-type: none"> • Aikavälillä 1990 - 2015 vähentää kolmella neljänneksellä äitiyskuolleisuutta

6. Taistelu aidsia, malariaa ja muita tauteja vastaan	<ul style="list-style-type: none"> • Vuoteen 2015 mennessä kääntää laskuun aids – tapausten määrä • Vuoteen 2015 mennessä kääntää laskuun malarian ja muiden vakavien tautien tapausten määrä
7. Kestävän kehityksen varmistaminen ympäristöasioissa	<ul style="list-style-type: none"> • Ottaa huomioon kestävän kehityksen periaatteet maiden toimintatavoissa ja pysäyttää ympäristön pilaantuminen • Vuoteen 2015 mennessä puolittaa vailla puhdasta vettä ja kunnollista jätehuoltoa olevien määrä • Vuoteen 2020 mennessä saavuttaa merkittävää edistystä vähintään 100 miljoonan slummiasukkaan elämässä
8. Maailmanlaajuisen kehitysasioiden kumppanuuden kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> • Kehittää edelleen avointa, sääntöjä noudattavaa, ennakoitavissa olevaa ja tasa-arvoista talousjärjestelmää, sekä kansallisesti, että kansainvälisesti • Ottaa huomioon vähiten kehittyneiden maiden erityistarpeet, mukaan lukien tullivapaan viennin edistäminen, velkahelpotukset raskaasti velkaantuneille maille sekä kahdenvälisten velkojen anteeksianto ja kehitysapu maille, jotka ovat aidosti sitoutuneita köyhyyden poistamiseen • Huolehtia pienten saarivaltio-kehitysmaiden, sekä vailla meriyhteyttä olevien kehitysmaiden erityistarpeista • Huolehtia laajasti kehitysmaiden velkojen saattamisesta pitkällä tähtäimellä siedettävälle tasolle kansallisin ja kansainvälisin toimin • Yhteistyössä kehitysmaiden kanssa kehittää ja toimeenpanna strategioita, jotka antavat nuorille ihmisille kaikkialla todellisen mahdollisuuden

	<p>löytää asianmukaista ja tuottavaa työtä</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yhteistyössä lääketeollisuuden kanssa saada lääkkeitä laajemmin saataville ja kohtuullisen hintaisiksi kaikille niitä tarvitseville ihmisille kehitysmaissa • Yhteistyössä yritysten kanssa varmistaa, että uuden teknologian, erityisesti informaatioteknologian, hyödyt ovat kaikkien saatavilla
--	--

2.1.1 Millennium -tavoitteiden merkitys

Millennium –tavoitteilla on laaja kansainvälinen tuki. Ne myös tarjoavat laajat ja selkeät tavoitteet köyhyyden poistamiseksi. Niiden potentiaalinen rooli kansainvälisen politiikan suuntaviivoina on suuri.

Millennium –tavoitteiden toteuttamisella on suuri merkitys myös yksittäisten ihmisten kannalta, varsinkin maailman yli miljardille köyhälle ihmiselle. Äärimmäisessä köyhyydessä elävien elinajanodote voi hyvinkin olla vain puolet kehittyneiden maiden tasosta ja lapsikuolleisuus kymmenkertainen. Köyhyydessä eläville yksittäinen takaisku, pienempi kuin kuivuus tai kulkutauti, voi johtaa katastrofiin.

Millennium –tavoitteet eivät ole ainoastaan tavoitteita. Ne ovat myös sijoituksia. Esimerkiksi koulutus ja terveyden edistäminen kasvattavat inhimillistä pääomaa. Vesi- ja jätehuollon parantaminen puolestaan ovat sijoituksia infrastruktuuriin. Jos työntekijöiden terveys ja koulutus parantuvat ja infrastruktuuri kohenee, talouskasvulta lienee kovin vaikea välttyä.

Köyhyyden poistamisella on suuri merkitys myös turvallisuuden parantamisessa, sekä henkilökohtaisessa, että kansainvälisessä. Köyhät ja nälkäiset, yksilöt tai ryhmät, turvautuvat helpommin väkivaltaan ja muihin lainvastaisiin keinoihin kuin rikkaat ja kylläiset. Millennium –tavoitteiden toteuttaminen tulisikin nähdä myös keinona

vähentää kansainvälistä epävakautta, aseellisia konflikteja ja terrorismia. Pinnaltaan ideologinen terrorismikin sikiää helpommin köyhyydessä kuin vakaassa ja turvatussa taloustilanteessa.

Konfliktin riski kasvaa köyhyydessä monella tavalla. Köyhillä mailla on monesti heikko keskushallinto, jolloin kapinaliikkeiden synty ja menestys on todennäköisempää. Puute saa aikaan muuttoliikkeitä, jotka johtavat helposti konflikteihin. Työttömyys voi johtaa toivottomuuteen ja väkivaltaan. Köyhille viljelijöille voi olla kannattavampaa kasvattaa huumeita kuin ruokaa. Urbanit slummit ovat monesti rikollisjengien väkivalloin hallitsemia. Elannon hankkiminen muuten kuin rikollisin keinoin voi olla hyvin vaikeaa ja tämä johtaa yhteiskunnan yleiseen epävakauteen ja väkivallan suurempaan uhkaan. Köyhyyden ja huonon talouskehityksen on todettu vaikuttavan sisällissodan todennäköisyyttä kasvattavasti.

2.1.2 Nykyinen tilanne

Maailmassa on tapahtunut huomattavaa edistystä Millennium –tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskimääräiset tulot ovat nousseet 21 prosenttia välillä 1990 – 2002. Äärimmäisessä köyhyydessä elävien määrä on vähentynyt 130:llä miljoonalla. Myös lapsikuolleisuus on vähentynyt ja elinajanodote kasvanut. Suotuisa kehitys on kuitenkin jakautunut hyvin epätasaisesti maittain ja alueittain. Maiden sisällä köyhimmät alueet ovat useimmiten maaseudulla.

Tilanne on huonoin Saharan eteläpuolisessa Afrikassa: ruokatilanne on jatkuvasti epävarma, köyhyys lisääntyy, lapsi- ja synnytyskuolleisuudet ovat korkeita, slummiutuminen jatkuu. Edistystä on tapahtunut eniten Aasiassa, mutta sielläkin epätasaisesti.

Eri tavoitteiden toteutumisessa on suuria eroja:

- Aliravittujen ihmisten määrä on laskenut hitaasti suurimmassa osassa maailmaa.
- Peruskoulutuksessa on tapahtunut edistystä, suurimpina poikkeuksina Saharan eteläpuolinen Afrikka ja eteläinen Aasia.

- Sukupuolten tasa-arvon suhteen edistys on ollut vähäistä. Ongelmallisimpia ovat jälleen Saharan eteläpuolinen Afrikka ja eteläinen Aasia.
- Lapsikuolleisuus on enimmäkseen vähentynyt. Suurimpana poikkeuksena Saharan eteläpuolinen Afrikka.
- Synnytyskuolleisuutta ei ole saatu vähenemään. Piittaamattomuus naisten asemasta on yleistä.
- Aids on vakavin ongelma eteläisessä Afrikassa, jossa se koskee koko väestöä. Muilla alikehittyneillä alueilla se uhkaa erityisesti naisia ja nuoria. Tuberkuloosi leviää varsinkin aidsin siivellä. Malaria on vakava uhka erityisesti trooppisessa Afrikassa.
- Turvallista juomavettä on tarjolla yhä useammille. Tavoitteet eivät kuitenkaan ole toteutumassa Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, Oseaniassa eivätkä maaseudulla monilla muilla alueilla.
- Jätehuoltotavoitteet eivät ole toteutumassa. Pahimpia ongelmat ovat Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja suurimmassa osassa Aasiaa.
- Slummeissa arvioidaan elävän noin 900 miljoonaa ihmistä maailmassa. Tilanne on huonoin Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja eteläisessä Aasiassa, joissa yli 70 prosenttia kaupunkiväestöstä elää slummeissa. Länsi- ja Itä-Aasiassa slummiväestö kasvaa, mutta heidän osuutensa kokonaisväestöstä pienenee.
- Kaikilla alikehittyneillä alueilla ympäristön tila on heikentynyt selvästi. Globaali ilmastomuutos voi huonontaa tilannetta entisestään. Elintärkeitä luonnonvarat, kuten metsät, kalakannat ja vesi ovat ehtymässä monissa maissa.

Millennium –tavoitteiden saavuttamiseksi kehitysmaissa pitäisi pystyä tarjoamaan jokaiselle ihmiselle mahdollisuus tuottavaan elämään. Kaikille olisi turvattava vähintään riittävä inhimillinen pääoma, perusinfrastruktuuri ja perusoikeudet.

Taulukko 2.2. Tuottavan elämän edellytykset

Inhimillinen pääoma	<ul style="list-style-type: none"> • perusravitsemus • perusterveydenhuolto • sukupuoli- ja lisääntymisterveys • lukutaito ja ammattitaito nykyaikaisiin ammatteihin
---------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> • tekninen ja yrittäjyysosaaminen
Perusinfrastrukturi	<ul style="list-style-type: none"> • puhdas juomavesi ja jätehuolto • kestävän kehityksen mukainen ympäristö • mahdollisuus maanviljelyyn • turvattu energiansaanti • turvalliset ja luotettavat kuljetusmahdollisuudet • nykyaikainen tietotekniikka ja kommunikaatiolaitteet
Perusoikeudet	<ul style="list-style-type: none"> • sukupuolten välinen tasa-arvo • turvallisuus • yhtäläiset poliittiset oikeudet • yhtäläinen julkisten palvelujen saatavuus • luotettavat omistajan ja vuokralaisen oikeudet asumiseen ja liiketoimintaan

Kun ihmisten perustarpeet on turvattu, on heidän mahdollista ottaa vastuu omasta elämästään ja menestyksestään. Kansalaistensa menestyksen myötä, köyhillä mailla on tilaisuus osallistua kansainväliseen työnjakoon ja tätä kautta saada osakseen talouskasvua, elintason nousua ja teknistä kehitystä.

Jos yhteiskunta ei pysty tarjoamaan tuottavan elämän perusedellytyksiä, eivät markkinavoimat yksinään siihen pysty. Ihmiset ja kansantaloudet ovat jumissa köyhyysloukussa. Tuotanto ja vienti keskittyvät muutamiiin matalan jalostusasteen tuotteisiin. Tällaisille maille globalisaatio näyttää ainoastaan nurjia puoliaan: aivovuoto, ympäristötuhot, aleneva biodiversiteetti, pula pääomasta ja kauppataseen epäsuotuisa kehitys ovat tyypillisiä oireita.

Tyypillisellä kotitaloudella köyhän maan tyypillisessä kylässä on riittävästi ongelmia, jotka varmistavat köyhyyden jatkumisen. Kuljetusyhteydet ovat huonot, sähkön puutteessa energiatarpeet katetaan ehtyvistä puuvarannoista, puhtaasta vedestä on pulaa, kehnnot käymälät levittävät tauteja. Aliravitut ihmiset ovat helppoa saalista aidsille ja tuberkuloosille. Koska lannoitteisiin ei ole varaa, köyhtynyt maaperä ei tarjoa riittävä

satoa edes perheen ruoaksi, saati sitten myytäväksi. Kastelujärjestelmiä ei ole, joten mahdollinen kuivuus tuhoaa sadon ja tuo nälänhädän.

Tällaisissa oloissa erityisesti naisten osa on hankala. He hoitavat lapset, sairaat ja vanhukset, tekevät kotityöt ja työskentelevät maataloudessa tai perheyriyksessä mitättömällä palkalla. Lapsia on liikaa, sillä ehkäisykeinoja ei tunneta, tai niihin ei ole varaa. Lääkäreiden ja kättilöiden puutteessa naiset kuolevat synnytykseen suhteessa jopa sata kertaa useammin kuin kehittyneissä maissa.

Markkinavoimat eivät pysty tällaista kylää yksinään pelastamaan. Kotitarveviljelijät ovat lähes täysin rahatalouden ulkopuolella ja täten vailla yhteyttä muuhun kansantalouteen. Ilman rahaa ei saada kylään lääkäreitä, sähköä tai kuljetuspalveluita. Kouluttamaton työvoima ja vajavainen infrastruktuuri eivät houkuttele sijoituksia. Kaupungit painivat myös samojen ongelmien kanssa. Erona kyliin on monesti lähinnä vain suurempi mittakaava.

Millennium –tavoitteiden toteutuminen näissä oloissa on kuitenkin mahdollista ulkopuolisen avun myötä. Sijoitukset inhimilliseen pääomaan, infrastruktuuriin ja hyvään hallintoon mahdollistavat siirtymisen kotitarveviljelystä kaupalliseen, talouskasvun yksityisen sektorin välityksellä, osallistumisen maailmanlaajuiseen työnjakoon ja luovat kasvualustan teknologисelle kehitykselle ja innovaatiotalouden synnylle. Näin mahdollistetaan myös yksittäisten ihmisten taloudellisten, poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen.

2.1.3 Syitä tavoitteiden toteutumattomuuteen

Syitä maiden huonoon menestykseen on tietenkin yhtä monta erilaista kombinaatiota kuin maitakin. On kuitenkin mahdollista havaita neljä erityisen yleistä osasyylisistä, jotka estävät Millennium –tavoitteiden toteutumisen:

1. Kehno hallinto
2. Köyhyysloukku
3. Alueellinen eriarvoisuus

4. Kyvyttömyys tai haluttomuus huolehtia jostain yhteiskunnan osa-alueesta

2.1.3.1 Kehno hallinto

Taloudellinen kehitys hidastuu tai pysähtyy, jos valtio ei hoida tehtäviään. Lain ja järjestyksen ylläpito on välttämätöntä. Kansalaisten fyysinen turvallisuus ja omistusoikeudet pitää turvata. Valtion toiminnan tulee olla rehellistä, avointa ja ennustettavaa. Joskus näitä perusedellytyksiä ei turvata. Syynä voi olla hallinnon mädännäisyys ja korruptio, tai yksinkertaisesti järjestelmän kehittymättömyys.

Kaikilla kansalaisilla tulee olla riittävät ja samat poliittiset ja sosiaaliset oikeudet. Köyhienkin täytyy pystyä vaikuttamaan elämäänsä. Myös naisten ja vähemmistöjen asema on oltava turvattu.

Valtion tulee tarjota järkevä taloudellinen toimintaympäristö. Toimiva tasapaino julkisen ja yksityisen sektorin välillä mahdollistaa talouskasvun. Julkisen vallan tulee luoda riittävä infrastruktuuri, joka mahdollistaa yksityisen, tuottavan yritystoiminnan. Muita tyypillisesti julkisen sektorin tehtäviä ovat mm. koulutus ja terveydenhuolto.

Hyvä hallinto vaatii luonnollisesti hyvän henkilökunnan. Jos valtiolla ei ole varaa maksaa kunnollisia palkkoja, saadaan valtion palvelukseen ammattitaidottomia virkamiehiä, joilla on lisäksi suuri kiusaus korruptioon. Huono hallinto johtaa myös tehottomuuteen ja tuhlaukseen. Kansalaisjärjestöjen aktiivisuus on tärkeässä roolissa hallinnon tehostamisessa. Ne toisaalta valvovat valtion toimia, toisaalta tuovat esille epäkohtia joihin valtion tulisi puuttua.

Kaikki parannukset hallinnossa eivät ole kalliita toteuttaa. Ne voivat myös maksaa itsensä takaisin hyvinkin nopeasti ja ruhtinaallisesti.

2.1.3.2 Köyhyysloukut

Hyväkään hallinto ei hyödytä, jos maa on liian köyhä kehittymään itsenäisesti. Varojen puutteessa sijoitukset esimerkiksi infrastruktuurin kehittämiseen jäävät tekemättä. Monet maat joutuvat käyttämään vähäiset verotulonsa vanhojen velkojen hoitoon. Rahaa siirrellään edestakaisin kehitysapuna ja velkojen hoitona ilman, että varoja voitaisiin käyttää hyödyksi. Kun maan fyysinen, inhimillinen ja luonnollinen pääoma ovat liian pieniä, aiheuttaa se monia ongelmia:

- *Matala säästämisaste.* Köyhät kotitaloudet käyttävät kaikki tulonsa heti hengissä pysymiseen. Säästämiseen tai sijoituksiin ei ole varaa.
- *Pienet verotulot.* Valtiolla ei ole varaa kehittää infrastruktuuria.
- *Pienet ulkomaiset investoinnit.* Puutteellinen infrastruktuuri ei houkuttele sijoituksia ulkomailta.
- *Väkivalta.* Puute aiheuttaa epätoivoa ja kilpailua niukoista resursseista. Kilpailu voi riistäytyä väkivallaksi.
- *Aivovuoto.* Koulutetut työntekijät lähtevät ulkomaille parempien palkkojen ja valoisamman tulevaisuuden toivossa.
- *Puutteellinen perhesuunnittelu ja väestöräjähdys.* Köyhimmillä ihmisillä on suurimmat perheet. Kasvava väestö johtaa mm. tilakokojen pienenemiseen ja puutteen pahenemiseen. Köyhillä ihmisillä ei ole varaa perhesuunnitteluun, tai mahdollisuuksia saada tietoa kuinka se tehdään.
- *Ympäristön pilaantuminen.* Kädestä suuhun elävillä ihmisillä ei ole varaa, saatikka mielenkiintoa olla huolissaan ympäristön tilasta. Ympäristötuhot tuovat mukanaan mm. terveystriskejä, jotka pahentavat tilannetta entisestään.

Millennium –tavoitteissa on määritelty tärkeimmät toimenpiteet joilla kurjistava syöksykierre voidaan oikaista. Köyhyysloukun murtamiseksi on maan pääomataso saatava nousemaan tasolle, jolla taloudellinen kehitys voi ruokkia itseään. Vuoteen 2015 mennessä vaaditaan suuria investointeja julkiseen hallintoon, inhimilliseen pääomaan ja infrastruktuuriin.

On monia syitä köyhyysloukkujen syntymiseen. Monien maiden kohdalla syyt ovat historiallisia: sotaista menneisyys, siirtomaa-asema tai huonon hallinnon perinne. Joillekin maille maantiede tuo omat ongelmansa. Epäsuotuisat maantieteelliset olot vaativat suurempia sijoituksia infrastruktuuriin.

Taulukko 2.3. Epäsuotuisia maantieteellisiä olosuhteita

Vaikeat kuljetusolosuhteet	<ul style="list-style-type: none"> • Vailla meriyhteyttä olevat maat • Pienet saarivaltiot, jotka sijaitsevat kaukana markkinoista • Sisämaan väestöt kaukana rannikoista tai kulkukelpoisista joista • Väestöt vuoristoalueilla • Suuret etäisyydet markkinoista • Hyvin harva asutus
Maataloudelle epäsuotuisat ilmasto-olosuhteet	<ul style="list-style-type: none"> • Kuivuus ja epäsäännölliset sademäärät • Vaikeat kasteluolosuhteet • Ravinneköyhä maaperä • Tuhoeläimille suotuisa ilmasto • Alttius ilmastomuutoksen haitoille
Vaikeat terveysolosuhteet	<ul style="list-style-type: none"> • Malariaa ja muita trooppisia sairauksia suosiva ilmasto
Muita syitä	<ul style="list-style-type: none"> • Kotimaisen energian puute • Omien markkinoiden pieni koko ja vähäinen alueellinen integraatio • Luonnonkatastrofien uhka (mm. myrskyt, maanjäristykset, tulivuoret) • Keinotekoiset valtionrajat, jotka jakavat kulttuurisia tai etnisiä ryhmiä eri valtioiden alueille • Sotivien maiden läheisyys

Selvästi hankalimmat maantieteelliset olosuhteet ovat Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Erityisen suuria ovat maatalouden riskit, logistiset vaikeudet, sekä paha tautitilanne. Varsinkin malarian riski on selvästi suurempi kuin missään muualla maailmassa.

2.1.3.3 Alueellinen eriarvoisuus

Useimmissa kansantalouksissa tulonjako ei ole kovin tasaista. Kohtuullisesti toimeentulevissakin maissa voi olla paljon äärimmäisen köyhiä ihmisiä. Riski on suurempi isoissa maissa, joissa alueiden välillä on suuria eroja, vaikkapa etnisesti. Talouskasvu ei välttämättä yllä kaikkiin ryhmiin. Alueelliset erot voivat toteutua myös aivan näköetäisyydellä, kuten suurten kaupunkien slummit.

Keskituloisten maiden suuri haaste onkin varmistaa, että kriittisillä sijoituksilla infrastruktuuriin, inhimilliseen pääomaan ja julkiseen hallintoon saadaan jälkeenjääneet alueet mukaan kehitykseen.

2.1.3.4 Kyvyttömyys tai haluttomuus

Jotkut Millennium –tavoitteista jäävät saavuttamatta, koska vallanpitäjät eivät tiedä ongelmista, keksi niihin ratkaisua, tai eivät välitä koko asiasta. Esimerkiksi ympäristöasioiden hoito jää monesti heikon lainsäädännön, tai resurssien vähyyden myötä olemattomaksi. Yleinen ongelma on myös sukupuolten tasa-arvon heikko toteutuminen. Kehitysmaissa äitiyskuolleisuus on yleistä. Silti sijoitukset seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ovat lapsipuolen asemassa.

2.2 Maakohtaiset toimenpiteet Millennium -tavoitteiden toteuttamiseksi

Millennium –tavoitteet tulisi nähdä konkreettisina toiminnan tavoitteina eikä abstrakteina suosituksina. Käytännön toimenpiteet on suunniteltava ja toteutettava

maittain. Selkeät edistysaskeleet ovat mahdollisia monissa maissa. Kehittyneiden maiden antama apu on kuitenkin välttämätöntä.

2.2.1 Kansallisten toimintastrategioiden suunnittelu

Jos ei toisin todisteta, on Millennium –tavoitteiden saavuttamista pidettävä mahdollisena jokaisessa maassa, kunhan vain halua riittää. Kunnianhimoisten tavoitteiden toteuttaminen vaatii kuitenkin laajaa yhteistyötä; valtionhallinto, kansalaisjärjestöt, yksityinen sektori, kotimaiset resurssit ja ulkomaiden apu on saatava työskentelemään samojen tavoitteiden hyväksi. Myös kansainväliset rakennemuutokset ovat tarpeellisia, esimerkiksi kauppapolitiikassa.

On tärkeää erottaa toisistaan tekniset ja taloudelliset esteet tavoitteiden toteutumiselle. Vaikka vastuu on kehittyvillä mailla itsellään, on köyhimpien mahdotonta murtautua ulos köyhyysloukusta ilman apua. Kehittyvien maiden tulee laatia ja ottaa käyttöön kansallinen kehityssuunnitelma Millennium –tavoitteiden saavuttamiseksi. Jos oma hallinto on toimivaa ja pyrkimykset aitoja, on kansainvälisten yhteistyökumppaneiden tärkeää varmistaa, ettei tavoitteiden toteuttaminen jää kiinni taloudellisista resursseista.

Nykyään useimpien köyhien maiden suunnitelmat tähtäävät infrastruktuurin ja sosiaalipalvelujen vähittäiseen parantamiseen. Sen sijaan tulisi pyrkiä hoitamaan asiat kerralla kuntoon. Kansalliset ohjelmat tulisi suunnata suoraan Millennium –tavoitteisiin, eikä ainoastaan niitä kohti. Kunkin maan tulisi laatia nelikohtainen strategia:

1. On selvitettävä köyhyyden mittakaava ja syyt. Tieto on oltava seutukohtaista ja huomiota on kiinnitettävä myös mahdollisiin eroihin sukupuolen, etnisen taustan ym. suhteen.
2. On kartoitettava tarpeelliset julkiset investoinnit tavoitteiden saavuttamiseksi, huomioonottaen havaitut seutukohtaiset ja muut erot.
3. Tarvearvion perusteella on laadittava kehykset julkisten investointien, hallinnon ja rahoituksen kymmenvuotissuunnitelmalle.
4. Kymmenvuotissuunnitelmaan tulisi sisällyttää Millennium –tavoitteisiin pohjautuva lyhyempi, esimerkiksi 3-5-vuotinen suunnitelma köyhyyden

poistamiseksi. Tämän tulisi olla yksityiskohtainen toimintasuunnitelma, yhdistettynä keskipitkän aikavälin budjettiin.

Sekä pidemmän, että lyhyemmän suunnitelman tulisi sisältää strategia julkisen hallinnon läpinäkyvyyden, vastuullisuuden, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja tulostavuuksien edistämiseksi. Vastuuta tavoitteiden asettamisesta, päätöksenteosta, budjetoinnista ja toteuttamisesta tulisi myös hajauttaa paikallishallinnolle. Lisäksi on luotava erillinen strategia yksityisen sektorin kehittämiseksi. Vain liike-elämän luoma taloudellinen kasvu voi nostaa maan omavaraiseksi, pysyvästi pois avustettavien joukosta.

Monilla mailla on jo olemassa suunnitelmia köyhyyden poistamiseksi. Niistä monet eivät kuitenkaan ole riittävän kunnianhimoisia toteuttamaan Millennium –tavoitteita. Suunnitelmat tulisivatkin tarkistaa uudelle tasolle. Tähän prosessiin pitäisi saada mukaan kaikki osalliset tahot. Viranomaisjohtoisen prosessin muita osallistujia olisivat kahdenväliset ja monenväliset avustajajärjestöt, YK:n erikoisjärjestöt, paikallishallinnot sekä kansalaisjärjestöt, mukaan lukien monesti aliedustetut naisjärjestöt.

2.2.2 Julkiset investoinnit köyhien hyväksi

Kunkin maan on määriteltävä tarkat toimenpiteet suunnitelmissaan köyhyyden poistamiseksi. Nämä toimenpiteet ovat kuitenkin enimmäkseen tunnettuja, niitä ei tarvitse keksiä uudelleen. UNMP:n työryhmät antavat raporteissaan hyvinkin yksityiskohtaisia toimintaohjeita. Tehtäviä asioita on monissa maissa paljon, joten Millennium –tavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä vaatii nopeaa toimintaa.

Osa tavoitteista on toteutettavissa hyvinkin nopeasti. On mahdollista muuttaa miljoonien ihmisten elämää paremmaksi suhteellisen yksinkertaisilla toimilla. Näitä pikavoittoja ovat esimerkiksi seuraavat:

- Koulumaksut ja koulupukumaksut poistamalla helpotetaan köyhien lasten, erityisesti tyttöjen pääsyä opintielle.

- Lapsille taataan ilmainen kouluruoka, paikallisista aineksista.
- Saharan eteläpuolisen Afrikan maanviljelijöille toimitetaan edullisia lannoitteita ravinteiltaan köyhtyneen maan parantamiseksi.
- Paikallisilla ravinto-ohjelmilla taataan riittävän laadukkaan ravinnon saanti erityisesti raskaana oleville, imettäville, sekä lapsille.
- Lapset lääkitään säännöllisesti suolistolaisia vastaan alueilla, joilla loisten riski on suuri.
- Pikakoulutetaan paikallisista perustason osaajia ja neuvoja terveydenhuoltoon, maatalouteen ja infrastruktuuriin ylläpitoon.
- Jaetaan ilmaisia hyönteismyrkkyä käsiteltyjä hyttysverkkoja sänkyjen päälle asennettaviksi alueilla, joissa malaria uhkaa.
- Varmistetaan ilmainen perusterveydenhuolto.
- Taataan riittävät seksuaali- ja äitiysterveyspalvelut, mukaan lukien ehkäisy- ja perhesuunnitteluneuvonta.
- Varmistetaan aids-, tuberkuloosi- ja malarialääkkeiden saatavuus.
- Käynnistetään julkisesti rahoitetut slummien parannusohjelmat ja varataan lisää valtion maata edulliseen asuntotuotantoon.
- Kouluille, sairaaloille ja muille sosiaalisen palvelun yksiköille varmistetaan sähkö, vesi ja jätehuolto, sekä internet-yhteys.
- Naisille annetaan lainsäädännössä samanlaiset omistus- ja perimyoikeudet kuin miehille.
- Kansallisilla kampanjoilla pyritään vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.
- Valtionpäämiehille palkataan avuksi tiedemiehiä auttamaan tieteellisesti järkevässä päätöksenteossa.
- Erityisesti paikallistasolla helpotetaan naisten osallistumista Millennium -tavoitteiden mukaisesti köyhyydenpoisto-ohjelmiin.
- Tuetaan puiden istuttamista maaperän parantamiseksi, polttopuiksi, rehuksi, suojaksi auringolta, tuulelta ja tulvilta, sekä rakennusmateriaaliksi.

Nämä pikatoimenpiteet on saatava osaksi pitemmän tähtäimen suunnitelmaa Millennium -tavoitteisiin pääsemiseksi. UNMP on määritellyt seitsemän eri kehityskokonaisuutta ja keinot, joilla niitä kehitetään.

Taulukko 2.4. Seitsemän kehityskokonaisuutta

1. Maaseudun kehittäminen: ruoan tuotannon ja talouden kasvu	Maailman nälkäisistä suuri osa on pientilallisia. Erityisen huono tilanne on Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Viljelijöillä ei ole varaa lannoitteisiin, eikä tietoa uusista viljelytekniikoista. Hehtaarituohto on hyvin pieni. Tuottavuutta olisi helppo nostaa lannoitteilla sekä paremmilla viljelytekniikoilla. Lisäksi tarvitaan sijoituksia kuljetusolojen sekä tiedonkulun parantamiseen, puhtaan veden saantiin, jätehuoltoon ja energiansaantiin. Tämä kaikki tulisi toteuttaa kestäväen kehityksen ehdoilla.
2. Kaupunkien kehittäminen: slummien kehittäminen, slummiutumisen ennaltaehkäisy ja työolojen kohentaminen	Toimintasuunnitelmien tulisi sisältää vuokralaisen turvan parantamista, tukea omaehtoiselle asuinolojen kehittämiseksi, parempaa yhdyskuntasuunnittelua, infrastruktuurin parantamista ja säästämisen ehkäisyä. Erityistalousalueilla voidaan houkutella yrityksiä. Huomiota tulisi kiinnittää paikallishallinnon ja paikallisten kansalaisjärjestöjen toiminnan tukemiseen.
3. Terveyspalvelut: peruspalvelujen ulottaminen kaikkialle	Maksuton perusterveydenhuolto on saatava myös köyhien ja vähemmistöjen ulottuville. Käytännön toimenpiteitä ovat terveydenhoitohenkilöstön koulutus, johdon ja suunnittelun tukeminen, lääkkeiden saatavuuden parantaminen ja klinikoiden sekä laboratorioden rakentaminen. Terveystietoa tulisi opettaa paikallistasolla.
4. Koulutus: peruskoulutus kaikille, korkeamman koulutuksen mahdollisuuksien parantaminen	Kaikille tulisi turvata maksuton peruskoulutus. Riittävälle osuudelle väestöstä pitää myös tarjota mahdollisuus jatkokoulutukseen. Koulutuksen tulee olla laadukasta ja tasa-arvoista. Vanhemmilla tulee olla oikeus valvoa koulutuksen laatua ja sisältöä.
5. Sukupuolten tasa-arvo	Kaikkien Millennium –tavoitteisiin tähtäävien

	ohjelmien tulee olla lähtökohtaisesti sukupuolten tasa-arvoa vahvistavia. Erityistä huomiota vaativat seksuaalinen itsemääräämisoikeus, äitiysterveystenhuolto ja ehkäisyneuvonta, yhtäläiset omistusoikeudet, yhtäläiset koulutusmahdollisuudet ja työelämän oikeudet, turva väkivaltaa vastaan ja yhtäläinen edustus hallinnossa.
6. Ympäristö	Ympäristöstrategioiden tulisi sisältyä automaattisesti kaikkeen muuhun toimintaan. Suoria sijoituksia ympäristön kohentamiseen tulee tukea ja valvontaa lisätä. Kaikissa ympäristöön liittyvissä toimenpiteissä on syytä ottaa huomioon sopeutuminen mahdolliseen ilmastonmuutokseen. Ympäristölle haitallisten toimintojen tukemisesta poliittisista syistä on päästävä eroon.
7. Tiede, teknologia ja innovaatio: kansallisen kilpailukyvyn rakentaminen	Paikallistason tieteellistä, teknistä ja innovaatio-osaamista on parannettava ja suosittava, jotta Millennium –tavoitteet voidaan saavuttaa kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Käytännön toimenpiteinä tulee palkata tieteellisiä neuvonantajia hallinnolle, kehittää koulutusta ja edistää tieteen ja teknologian liiketoimintaa.

Kaikki kokonaisuudet ovat vahvasti toisistaan riippuvaisia. Yhdenkään sektorin menestys ei ole mahdollinen ilman satsauksia myös muihin.

2.2.3 Nopean edistyksen avaimet

Suurin este Millennium –tavoitteiden saavuttamiseksi on uudistusten valtava mittakaava. Parannuksia on saatava aikaan hyvin monilla eri elämän alueilla. Toisaalta parannukset on saatava koskemaan hyvin suurta osaa väestöstä. Kansallisella tasolla on toteutettava suuri askel eteenpäin yhdellä kertaa. Tämä loikka vaatii luonnollisesti

valtavaa suunnittelua ja valvontaa. Osalliseksi on saatava sekä julkinen, että yksityinen sektori, mukaan lukien yritykset ja kansalaisjärjestöt. Tärkeää on, että poliittinen johto on vahvasti ja uskottavasti sitoutunut tavoitteisiin. Vaaditaan seuraavia toimenpiteitä:

- *Laaditaan konkreettiset tavoitteet ja suunnitelmat.* Toiminnalla tulee myös olla selkeät aikarajat. Alussa tulee painottaa nopeasti auttavia toimenpiteitä.
- *Satsataan hallintoon, inhimilliseen pääomaan ja infrastruktuuriin.* Perusteet on oltava kunnossa. Esimerkiksi pätevä ja motivoitunut julkinen sektori, toimiva tieverkko ja riittävä määrä kunnallisia terveydenhoitajia ovat edellytyksiä hyvinvoinnin lisäämiselle.
- *Otetaan käyttöön hyväksi havaittuja ja järkeviä parannuksia.* Pyörää on turha keksiä uudelleen. Esimerkiksi malariaa voidaan torjua pitkälti standardoiduilla toimenpiteillä. Niitä on myös helpompi valvoa. Tervettä järkeä pitää kuitenkin käyttää paikalliseen soveltamiseen. Samat perhesuunnitteluohjelmat eivät toimi kaikkialla, esimerkiksi uskonnollisista tai kulttuurillisista syistä.
- *Valvotaan ja parannellaan.* Avoimella tiedonkululla ehkäistään korruptiota. Tarkan seurannan ansiosta parannuksia ohjelmiin voidaan tehdä myös matkan varrella.

Myös paikallishallinnon on oltava sitoutunut tavoitteisiin. Heidän on oltava sekä avun suunnittelijoita, että vastaanottajia. Ulkopuolelta tulevan rahoituksen ja teknisen avun on oltava pitkällä tähtäimelläkin ennustettavaa ja sitoutunutta.

Hallinnon ongelmat ovat monesti vakavia esteitä edistykselle. Hallinto voi olla huonoissa käsissä, jolloin henkilökohtaista valtaa ja rikkautta tavoittelevat voivat ajaa koko maan vaikeuksiin. Toisaalta hallinto voi olla hyvää tarkoittava, mutta heikko. Heikkous johtuu usein resurssien puutteesta, asioita ei kerta kaikkiaan ole varaa hoitaa kunnolla. Tällaisissa maissa etusijalla on oltava hallinnon kehittäminen:

- *Lain ja järjestyksen vahvistaminen.* Lainsäädäntä, -sovellus ja toimeenpano vaativat resursseja ja koulutettua työvoimaa.
- *Poliittisten ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen parantaminen.*
- *Avoimen ja tehokkaan hallinnon toteuttaminen.* Hyvän hallinnon täytyy olla uskottavaa ja läpinäkyvää, ja siihen tulee myös köyhien voida osallistua.

- *Uskottavan talouspolitiikan luominen.* Julkisen talouspolitiikan tulee tähdätä toimivan yksityisen sektorin edellytysten turvaamiseen.
- *Kansalaisjärjestöjen toiminnan tukeminen.* Hallinnon täytyy mahdollistaa kansalaisjärjestöjen tehokas toiminta osana maan pyrkimyksiä kohti Millennium –tavoitteita ja siitä eteenpäin.

2.3 Suosituksia maakohtaisten prosessien tueksi

2.3.1 Kansainvälisen avustusjärjestelmän parantaminen

Kehitysavulla voidaan auttaa köyhiä maita saavuttamaan Millennium –tavoitteet, mutta avun on oltava paremmin kohdistettua. Nykyisessä järjestelmässä kymmenen suurinta ongelmaa ja parannusehdotuksia niihin ovat:

Taulukko 2.5. Kansainvälisen avustusjärjestelmän ongelmia.

1. <i>Avustusprosessit eivät pohjaudu Millennium -tavoitteisiin.</i> Avustusjärjestöt eivät rohkaise avunsaajia ottamaan MDG:tä riittävän vakavasti.	Rahoittajamaiden tulisi julkisesti vahvistaa toimintansa pohjautumisen Millennium -tavoitteisiin.
2. <i>Avustusstrategiat eivät ole maakohtaisesti suunniteltuja.</i> Ei osata erotella esimerkiksi korruptoituneiden tai rehellisten hallintojen tarpeita.	Tuki täytyy kohdentaa maakohtaisesti tarpeiden mukaan, olipa kyse sitten budjettituesta, hätäavusta tai teknisestä avusta. Erityishuomiota vaativat myös maantieteelliset olosuhteet, tai aseelliset konfliktit.
3. <i>Kehitysapu on lyhytnäköistä.</i> Projektien syklit ovat joskus vain vuoden mittaisia. Rajoittavat tekijät otetaan annettuina sen sijaan, että niitä lähdettäisiin poistamaan.	Apu tulisi sitoa kolmesta viiteen vuoteen kestäviin köyhyydenpoistamisstrategioihin, jotka pohjautuvat vuoteen 2015 ulottuviin Millennium –tavoitteisiin. Sotaikäyvässä maissa lyhyempikin tähtäin voi olla perusteltu.

4. <i>Tekninen tuki on riittämätöntä. YK:n erityisjärjestöjen asiantuntemusta käytetään hyväksi ainoastaan ruohonjuuritasolla.</i>	Teknisen tuen tulisi olla riittävää mahdollistaakseen kehitysmaiden kansalliset suunnitelmat köyhyyden poistamiseksi.
5. <i>Monenkeskinen apu ei ole riittävän koordinoitua. Avustusjärjestöt kilpailevat rahoituksesta omiin pieniin projekteihinsa ilman selkeää yhteyttä kokonaisuuteen.</i>	YK:n paikallistoimistojen tulisi olla riittävän vahvoja kontrolloimaan eri järjestöjen tukitoimien yhteensopivuutta. Myös talousjärjestöjen tulisi tehdä tiukemmin yhteistyötä YK:n maaorganisaatioiden kanssa.
6. <i>Kehitysavun rahoitus ei ota huomioon tarpeita, eikä tavoitteita. Avun kohteista päätetään lahjoittajien omien preferenssien mukaan.</i>	Virallisen kehitysavun tulisi suuntautua Millennium –tavoitteiden saavuttamiseen. Avun tulee suuntautua myös yhteiskunnan rakenteiden ylläpitoon, kuten virkamiesten palkkoihin, eikä vain perustamiseen.
7. <i>Velkahelpotukset eivät ota huomioon Millennium –tavoitteita. Velkahelpotuksia myönnetään muiden mittarien kuin MDG:n mukaan. Keskituloiset pahoin velkaantuneet maat jäävän usein oman onnensa nojaan.</i>	Velkojen anteeksiannon lisääminen on välttämätöntä monille maille, jotta tavoitteet on ylipäänsä mahdollista saavuttaa. Jatkossa köyhiä maita tulisi tukea suorilla avustuksilla lisälainan sijaan.
8. <i>Kehitysapu on huonolaatuista. Huonosti toteutettu virallinen kehitysapu on saanut aikaan luottamuspuolan avun toimivuutta kohtaan suuren yleisön silmissä. Yleisimpiä vikoja:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Ei ennustettavissa • Luonteeltaan teknistä ja hätäapua, ei pitkän tähtäimen apua. • Käytännön toteutuksesta 	Hallinnoltaan hyvissä kehitysmaissa nykyistä suuremman osan avusta tulisi tukea suoraan valtion budjettia. Kaikissa maissa avustusjärjestöjen tulisi täyttää sitoumuksensa tunnollisemmin.

<p>maksetaan lahjoittajan omanmaalaisille yrityksille.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lahjoittajan omat tavoitteet tärkeämpiä, kuin varsinaiset tarpeet. • Geopoliittiset syyt ohjaavat monesti apua huonosti johdetuille, korruptoituneille poliittisille liittolaisille. • Tuloksia ei mitata, saatikka dokumentoida. 	
<p>9. Osa tärkeistä tavoitteista jää vaille huomiota.</p>	<p>Tarpeisiin pohjautuen tulisi kiinnittää enemmän huomiota asioihin, kuten pitkän tähtäimen tieteelliset tarpeet, ympäristöasiat, alueellinen integraatio ja valtionrajat ylittävä infrastruktuuri.</p>
<p>10. Kehitysavun rahoittajamaiden toiminta ei ole johdonmukaista.</p> <p>Saatetaan vaikkapa tukea kehitysmaan maataloutta, mutta toisaalta estää tuotteiden pääsy omille markkinoille tuontitulleilla.</p>	<p>Rahoittajamaiden tulisi varmistaa kehitysavun, kauppapolitiikan ja ulkopoliitiikan yhteensopivuus ja johdonmukaisuus Millennium –tavoitteiden suhteen. Heidän toimintansa tulisi olla vähintään yhtä avointa, kuin mitä odotetaan avun saajilta.</p>

2.3.2 Kansainvälisen kaupan edistäminen

Kansainvälinen kauppa on aina poliittisten suhteiden armoilla. Se ei myöskään yksinään poista köyhien maiden ongelmia, varsinkaan kaikista köyhimpien. Vaaditaan myös toimenpiteitä infrastruktuurin ja inhimillisen pääoman kehittämiseen. Monterreyn kokouksessa vuonna 2002 määriteltiin, että Millennium –tavoitteisiin pohjaavan kauppapolitiikan tulisi keskittyä toisaalta parantamaan köyhien maiden tuotteiden

markkinoillepääsyä ja vaihtosuhdetta, toisaalta parantamaan tarjontapuolen kilpailukykyä infrastruktuurin kehittämisen ja kaupan helpottamisen myötä.

Pitkällä tähtäimellä tulisi pyrkiä kaikkien kaupan esteiden poistamiseen tavaroissa ja palveluissa, sekä maiden tasa-arvoiseen kohteluun. Lyhyemmällä tähtäimellä tulisi kiinnittää huomiota seuraaviin:

- *Maatalous.* Markkinoillepääsyä köyhien maiden maataloustuotteille tulisi helpottaa. Tulleja tulisi vähentää ja pyrkiä eroon vientituista.
- *Muut tuotteet.* Teollisuusmaihin tuotaessa kehitysmaiden tuotteista joudutaan maksamaan tullia keskimäärin nelinkertaisesti verrattuna muiden teollisuusmaiden tuotteisiin. Kehitysmaiden keskinäistä kauppaa haittaavat niiden omat tuontitullit. Kehittyneiden maiden tulisi sitoutua tullien poistoon vuoteen 2015 mennessä, kehitysmaidenkin viimeistään 2025.
- *Palvelut.* Palveluiden liikkuvuuden parantamisessa tulisi toisaalta kiinnittää huomiota työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen, palveluiden tuottamiseen valtionrajojen yli, sekä ulkomaisten sijoitusten helpottamiseen palvelujen tuottamiseksi.
- *Kehitysmaiden erityiskohtelu.* Köyhät maat eivät voi hyödyntää kansainvälisen kaupan mahdollisuuksia yhtä tehokkaasti kuin rikkaammat. Niille tulisikin antaa mahdollisuus sopeutua kaupan liberalisointiin ja teknologian kehitykseen, sekä tukea suoraan niiden kaupan järjestelmien kehitystä.
- *Kehitysmaiden viennin kilpailukyky.* Erityisesti köyhimmissä kehitysmaissa tarjontapuolella on monia ongelmia. Huomiota kaipaavat maatalouden tuottavuus, infrastruktuurin puutteet ja työvoimavaltainen tuotantoteknologia. Tuottavuutta ei kuitenkaan sovi lisätä keinoilla, jotka huonontavat työvoiman asemaa, tai ovat kestäättömiä ympäristön kannalta.

2.3.3 Alueelliset ja globaalit julkiset hyödykkeet

Millennium –tavoitteita ei saavuteta vain panostamalla kansallisiin näkökohtiin. Maakohtaisten strategioiden ja kansainvälisten organisaatioiden tulee olla yhteensopivia muodostamaan alueellisia ja globaaleja hyödykkeitä.

2.3.3.1 Alueellinen infrastruktuuri ja järjestöt

Maiden tärkeimmät kauppakumppanit ovat useimmiten sen rajanaapurit. Erityisesti pienillä tai muuten epäedullisessa asemassa olevilla kansantalouksilla on alueellisten järjestelmien toiminta tärkeää. Myös alueellisten ongelmien, kuten saastumisen, vesipulan ja aavikoitumisen hoito sovussa naapurien kanssa on kaikkien etu.

Millennium –tavoitteisiin pohjautuviin köyhyydenpoisto-ohjelmiin tulisi sisällyttää seuraavat alueelliset julkiset hyödykkeet:

- Infrastruktuuri kuljetuksille, energiahuollolle ja vesihuollolle.
- Valtionrajat ylittävien ympäristöasioiden koordinoitimekanismit.
- Taloudellisen yhteistyön edistämisyjärjestöt.
- Alueellisen yhteistyön järjestöt.

Alueellisten rakenteiden perustaminen ja ylläpito vaativat merkittäviä sijoituksia, joihin köyhät maat luonnollisesti tarvitsevat ulkopuolista apua.

2.3.3.2 Tiede ja teknologia Millennium –tavoitteiden apuna

Tieteen ja teknologian edistysaskeleet vaativat huomattavia sijoituksia koulutukseen ja tutkimukseen. Tämä on mahdollista lähinnä rikkaissa maissa, joten kehitysmaat ovat enimmäkseen sivustaseuraajia. Kehitysmaiden harvat osaajat lähtevät ulkomaille parempien palkkojen ja työpaikkojen perässä. Yksityiset yritykset keskittyvät lähinnä rikkaiden maiden ongelmiin ja tarpeisiin, ovathan maksajat siellä.

Millennium –tavoitteet vaativat erityistä panostusta köyhien maiden tieteelliseen ja teknologiseen kehitykseen. Toisaalta näin tuetaan niiden oman talouselämän kehitystä, toisaalta puututaan erityisesti köyhiä maita riivaaviin ongelmiin. Myös maailmanlaajuisista panostuksista kaivataan ratkaisemaan köyhien ongelmia. Esimerkiksi lupaavat rokotteet ja lääkkeet aidsiin ja malariaan vaativat lisää kehitystyötä.

2.3.3.3 Kansainvälinen strategia ilmastonmuutoksen lieventämiseksi

Ilmastonmuutokseen pitäisi puuttua nopeasti. Kiihtyvä ilmaston lämpeneminen tuo mukanaan tulvia ja kuivuutta, kulkuteiteja ja uhkan monille herkille ekosysteemeille. Tieteellisen ymmärtämyksen kasvattamisen lisäksi tulee puuttua erityisesti kasvihuonekaasujen päästöihin sekä hiilen kiertoon. Johannesburgin huippukokouksessa sovittiin, että päävastuun ongelmien hoidosta kantavat niiden aiheuttajat, siis lähinnä rikkaat teollisuusmaat ja jotkut vauhdilla kasvavat keskituloiset teollistuvat maat.

2.3.4 Tarve nopeaan toimintaan

Millennium –tavoitteet on mahdollista saavuttaa asetettuun aikarajaan mennessä. Se vaatii kuitenkin rajuja toimenpiteitä. Näiden pitkän tähtäimen toimenpiteiden ei pidä kuitenkaan viedä kaikkea huomiota nopean toiminnan tarpeesta. Kiireisimpiä toimenpiteitä vaativat esimerkiksi kauppa- ja ympäristöpolitiikka. YK:n johdolla olisi mahdollista toteuttaa useita nopean edistyksen ohjelmia.

2.3.4.1 Nopeaan kasvuun pystyvien maiden tunnistaminen

Millennium –tavoitteisiin pohjautuvia ohjelmia ei voida toteuttaa huonosti hallituissa maissa. Jo eri ohjelmista olemassa olevilla tiedoilla on kuitenkin mahdollista tunnistaa useita maita, joissa hallinto on hyvää köyhyydestä huolimatta. Näille maille tulisi antaa erityisasema, sillä nopeilla toimenpiteillä on saavutettavissa nopeita ja suuria edistysaskeleita MDG -tiellä.

Näiden pikavoittojen saavuttaminen on tärkeä testi kansainvälisen yhteisön avustushalulle, ja –kyvylle. Jos edes näitä helpompia maaleja ei kyetä saavuttamaan, on koko järjestelmä vaarassa. Tärkeää on myös esimerkki heikomman hallinnon maille; hyvä hallinto palkitaan myös taloudellisella tuella.

2.3.4.2 Millennium –tavoitteisiin pohjautuvien köyhyydenpoistostrategioiden laatiminen

Kaikkien kehitysmaiden tulisi arvioida vajavaisuutensa Millennium –tavoitteiden valossa ja luoda suunnitelma asioiden korjaamiseksi. YK:n maaorganisaatioiden apu on välttämätöntä. Monilla mailla strategia voi pohjautua jo aiemmin laadittuihin suunnitelmiin, tarkennettuna MDG –vetoiseksi. Suunnitelman tulisi sisältää investointistrategia kylätasolla ja hallinnon kehittämissuunnitelma varmistamaan mahdollisimman vähäinen korruptio ohjelman toteuttamisessa. Ihmisoikeuksien tulee olla pohjana kaikissa toimissa.

Isäntämaan täytyy olla omistautunut suunnitelmien toteuttamiseen ja sen täytyy ottaa vastuu projektin koordinoinnista kansalaisjärjestöjen, YK:n eri järjestöjen ja kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa.

2.3.4.3 Globaali inhimillisen pääoman kasvattaminen

Maailmanlaajuisesti tulee ryhtyä toimenpiteisiin välttämättömien ammattilaisten kouluttamiseksi. Järjestöjen tulee yhteistyössä avunsaajien kanssa laatia strategiat ja oppimateriaalit eri alojen ammattilaisten kouluttamiseksi paikallistasolla:

- Joka kylään on koulutettava ammattilaiset tarjoamaan perustason terveyspalveluja, maatalousneuvontaa, vesihuoltoa, jätehuoltoa, sähköistystä, kulkuneuvojen huoltoa sekä teiden ja metsien hoitoa.
- Asiantuntijoita tarvitaan sijoitusten suunnitteluun, budjetointiin, tietotekniikan soveltamiseen, köyhyyden alueellisten erojen tutkimukseen ja eri alojen tarpeiden tunnistamiseen.
- Lääkäreitä, opettajia ja muuta koulutettua väkeä tarvitaan antamaan terveyspalveluja ja koulutusta.
- Korkean tason ammattilaisia tarvitaan kaupunkisuunnitteluun sekä edistämään paikallistason kehitystä, sukupuolten tasa-arvoa ja vähemmistöjen asemaa.

Nuorten ihmisten kouluttaminen antaa heille mahdollisuuden osallistua virallisten työmarkkinoiden ja talouselämän toimintaan. Näin luodaan pohjaa pitemmän tähtäimen talouskasvulle ja hyvinvoinnille.

2.3.4.4 Pikavoittojen kampanjat

Suuria hyötyjä voidaan saavuttaa kohtuullisen pienillä panostuksilla, jos ne kohdennetaan oikein. Esimerkiksi vuoteiden ylle asennettavien hyttysverkkojen hankkiminen kaikille malaria-alueella asuville olisi tällainen panostus. YK:n erityisjärjestöjen tulisi kunkin huolehtia oman alansa pikavoittokampanjoista yhteistyössä kahdenvälisten järjestöjen ja kansainvälisten rahoitusjärjestöjen kanssa.

2.3.4.5 Keskituloisten maiden motivointi

Keskituloisten maiden tulisi toisaalta kyetä huolehtimaan köyhyyden poistamisesta omalla maaperälläään, ja toisaalta osallistua kansainväliseen avustustoimintaan maksajan ominaisuudessa. Suuret keskituloiset maat kärsivät monesti suurista alueellisista tuloeroista, joihin tulisi kyetä löytämään apua. Vanhojen velkojen korkeat hoitokulut ovat myös monesti syynä kehityksen hitauteen.

Keskituloisilla mailla on monesti omien ongelmien ratkaisusta kokemuksia, joilla voidaan auttaa huono-osaisempia maita. Esimerkiksi Kiinan osaamista malarian ehkäisyssä ja hoidossa päästään toivottavasti hyödyntämään Afrikan malariapesäkkeissä.

2.4 Millennium –tavoitteiden saavuttamisen hyödyt ja kustannukset

Vuoden 2002 Monterreyn kokouksen tavoitteiden mukaisesti kehittyvien maiden tulee kohdentaa resurssejaan Millennium –tavoitteiden mukaisiin köyhyydenpoisto-ohjelmiin. Niiden rahoitukseen tulee osallistua niin julkisen, kuin yksityisenkin sektorin. Monet kehitysmaat eivät kuitenkaan yksin kykene ohjelmia rahoittamaan.

2.4.1 Millennium –tavoitteiden rahoitus

Kaikkia kiinnostavat kysymykset ovat, kuinka paljon Millennium –tavoitteiden saavuttaminen maksaa, ja kuka sen maksaa. Tarkkaa kokonaisvastausta on tietenkin mahdotonta laskea. Tarvekartoitukset on tehtävä maakohtaisesti. Niiden perusteella voidaan laatia arvioita kustannuksista. UNMP:n pilottiprojektissa yhteistyössä paikallisten kanssa saatiin arvio esimerkiksi Ghanan infrastruktuurin, inhimillisen pääoman ja rahoituksen tarpeista Millennium -tavoitteiden saavuttamiseksi ajallaan. Tarvittava rahasumma per capita vuodelle 2006 oli USD 80, kasvaen vuoteen 2015 mennessä 124:n dollariin vuodessa. Muiden maiden kohdalla tulokset ovat olleet samansuuntaisia. Nämä summat kattavat siis vain Millennium –tavoitteisiin kohdistuvat toimenpiteet, eivät esimerkiksi katastrofiapua ja muita MDG:n ulkopuolisia avustuskohhteita.

Kehittyvien maiden omat toimenpiteet, kuten julkisten sijoitusten tarkempi kohdentaminen, sekä veropohjan kasvattaminen, ovat avainasemassa MDG-pyrkimyksissä. Köyhät maat eivät tarvittavia rahasummia omin avuin kuitenkaan pysty keräämään, vaan ovat osittain kehitysavun varassa. Tyypillinen kehitysavulta vaadittava osuus voi olla noin 10-20% BKT:stä. Tällöin sijoitukset Millennium –tavoitteisiin jakautuvat noin puoliksi kotimaisten ja ulkomaisten rahoittajien välillä. Monet keskituloiset maat pystyvät saavuttamaan tavoitteet omin avuin, jos vain raskas ulkomainen velkataakka ei ole esteenä.

UNMP:n arvio on, että vuotuiset kokonaiskustannukset Millennium –tavoitteiden saavuttamiseksi kaikissa maissa vuonna 2006 olisivat yhteensä 121 miljardia dollaria, kohoten vuoteen 2015 mennessä 189 miljardiin. Nämä summat pitävät sisällään myös epäsuorasti tavoitteisiin kohdistuvia eriä, kuten avustusjärjestöjen kustannuksia, tutkimuskustannuksia ja lisääntyneitä velkojen armahduksia. Näillä määrätietoisilla toimilla monien maiden on mahdollista päästä tavoitteisiin jo reilusti ennen vuotta 2015.

Virallisen kehitysavun kokonaistarpeen arvioimiseksi on vielä otettava huomioon muutama korjaus. Ensiksikin MDG –tarpeiden lisäksi entisetkin tarpeet on tyydytettävä

ja osa entisistä apumuodoista pidettävä voimassa. Osa Millennium –tavoitteista kyetään kattamaan uudelleenohjaamalla vanhoja tukia. Edelleen on huomioitava se, että osa kehitysmaista on niin huonosti hallittuja, että niille ei voi Millennium –tukea antaa. Näillä korjauksilla arviot kokonaisavusta olisivat 135 miljardia dollaria vuodelle 2006 ja 195 miljardia vuodelle 2015. Osuutena lahjoittajien bruttokansantuotteesta ilmaistuna ne vastaavat noin 0,44 ja 0,54 prosenttia. Kun vielä otetaan huomioon ilmastonmuutoksen kustannukset, suuret infrastruktuuriprojektit, konfliktienjälkeiset jälleenrakennustyöt ja muut geopoliittisesti tärkeät jättisatsaukset, päästään arviona lähelle pitkäaikaista tavoitetta 0,7 prosentin osuudesta bruttokansantuotteesta kehitysapuun. Ensimmäistä kertaa 0,7 prosentin tavoitteesta tehtiin päätös YK:n yleiskokouksessa jo vuonna 1970, mutta vain muutamat maat ovat sen vuosittaisessa kehitysavussaan saavuttaneet.

2.4.2 Hyödyt Millennium –tavoitteiden saavuttamisesta

Millennium –tavoitteiden saavuttaminen on kova haaste. Hyödyt ovat kuitenkin suuria. Puoli miljardia ihmistä voidaan nostaa äärimmäisestä köyhyydestä, miljoonia ihmishenkiä voidaan pelastaa, koulutus ja ihmisarvoinen elämä voidaan tuoda miljoonien ulottuville. Millennium –tavoitteet ovat kuitenkin sinänsä vasta puolivälissä todelliseen tavoitteeseen. Jos vuoteen 2015 mennessä onnistutaan puolittamaan köyhyys, voidaan se poistaa kokonaan noin vuoteen 2025 mennessä, kunhan jatketaan samalla voimalla eteenpäin.

Millennium –tavoitteiden saavuttaminen on tärkeää myös maailman turvallisuustilanteen vuoksi. Köyhyys ja ympäristön tilan heikkeneminen johtavat konfliktien riskin kasvuun. Sodat ja niistä johtuvat valtioiden romahdukset tulevat kalliiksi myös kansainväliselle yhteisölle.

Millennium –tavoitteet ovat kuitenkin saavutettavissa. Niiden eteen ei tarvitse antaa uusia lupauksia, ainoastaan täyttää entiset. Kehitysavun nosto 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta kaikissa kehittyneissä maissa riittää. Tietenkään rahan määrä yksin ei ratkaise, se on myös osattava käyttää viisaasti. Hallinnon kehittäminen, järkevä

ja uskottava politiikka ovat myös välttämättömiä. Suuria suunnitelmia on kuitenkin turhaa laatia, jos varaa niiden toteuttamiseen ei ole. Niitä kehitysmaita, jotka hoitavat omat velvollisuutensa kehittyäkseen on siinä myös tuettava. Muussa tapauksessa on koko järjestelmän uskottavuus ja toimintakyky vaarassa.

3. Köyhyyden loppu

Keväällä 2005 Jeffrey Sachs julkaisi kirjansa *The End of Poverty*. Kirjassaan hän jatkaa suurelta osin jo Millennium –raportissa esiteltyjen asioiden tarkastelua. Millennium –raportissa tähdättiin köyhyyden puolittamiseen vuoteen 2015 mennessä, kun taas tässä kirjassa tavoite on jo pitemmällä. Sachsin mukaan köyhyys on kokonaan poistettavissa vuoteen 2025 mennessä.

Tässä luvussa esitellään *The End of Poverty* -kirjan pääasiallinen sisältö. Myös kaikki numeroesimerkit ovat suoraan kirjasta. Jätän käsittelemättä luvut, jotka kuvaavat Sachsin omia seikkailuja eri maiden talouskriisien hoidossa.

Osa asioista on todellakin samoja, kuin Millennium -raportissa. Kuitenkin, koska kyseessä ei ole ympäripyöreä YK-raportti, on Sachsilla tilaisuus hieman erkaantua liiallisesta poliittisesta korrektiudesta. Ongelmista voidaan syyttää myös toisaalta kehitysmaan sisäisiä kulttuurillisia ja uskonnollisia syitä, toisaalta muiden maiden harrastamaa geopolitiikkaa. Esimerkeissä voidaan myös mainita hyvin tai huonosti toimineita maita ja ihmisiä nimeltä.

3.1 Köyhyyden kuva

Jos taloudellista kehitystä kuvataan tikkailla, joka askelmalle riittää väkeä. Maailman maiden välillä on valtavia eroja. Tieteen ja teknologian taso on suuressa roolissa mahdollistamassa talouskasvua. Mitä köyhempi maa on, sitä suurempi osa sen väestöstä asuu maaseudulla.

3.1.1 Perhepotretti

Noin kuudesosa maailman ihmisistä, miljardi ihmistä ei ole taloudellisen kehityksen tikkaita vielä nähnytäkään. He elävät kehitysmaissa äärimmäisessä köyhyydessä, ollen niin nälkäisiä ja sairaita, että heidän on lähes mahdotonta omin avuin parantaa tilannettaan. Keskimääräiset päivittäiset tulot ovat joitain senttejä ja he ovat suurelta osin rahatalouden ulkopuolella. Elämä on jatkuvaa selviytymistaistelua, jonka voi kääntää tappioksi esimerkiksi tautiepidemia, kuivuus tai tulva.

Hieman paremmassa asemassa, muutaman askeleen ylempänä on noin puolitoista miljardia, eli neljäsosa maailman ihmisistä. He ovat köyhiä, mutteivät jatkuvassa kuolemanvaarassa. Monet raatavat huonolla palkalla pitkiä päiviä, mikä on tietysti parempi kuin olla kokonaan ilman tuloja. Puhtaan juomaveden ja terveellisen ravinnon puute ovat edelleen suuria ongelmia.

Noin kaksi ja puoli miljardia, eli yli neljäkymmentä prosenttia maailman ihmisistä elää keskituloisissa kehittyvissä maissa. Heidän keskimääräinen tulotasonsa on joitakin tuhansia dollareita vuodessa; heidän toimeentulonsa on suhteellisen turvattu ja he voivat kouluttaa jälkikasvunsa.

Jäljellejäävä noin miljardi ihmistä elää rikkaissa maissa, elintasotikkaiden yläpäässä. Näiden hyvinvoivien joukkoon nousee kuitenkin miljoonia ihmisiä myös keskituloisista maista.

Noin viisi kuudesosaa maailman ihmisistä on siis saanut ainakin jonkunlaisen otteen talouskasvusta. Lisääntyvä hyvinvointi näkyy elinajanodotteen kasvuna, lapsikuolleisuuden vähenemisenä, koulutuksen lisääntymisenä, sekä tavaroiden ja palveluiden kysynnän kasvuna.

3.1.2 Hyvinvoinnin leviäminen

Taloudellinen hyvinvointi on ihmiskunnalle vielä suhteellisen uusi keksintö. Nykymittapuulla vielä parisataa vuotta sitten lähes kaikki olivat köyhiä, lukuun ottamatta hallitsevaa yläluokkaa. Eri maanosien välillä ei ollut suurta eroa tässä mielessä. Eliniänodote oli Euroopassakin vain noin neljäkymmenen vuoden tietämällä.

Ajanlaskumme alusta noin vuoteen 1800 oli maapallon väkiluvun kasvu hidasta. Väkiluku nelinkertaistui noin 230:sta miljoonasta noin 900:n miljoonaan. Seuraavan kahdensadan vuoden aikana väkiluku enemmän kuin kuusinkertaistui, saavuttaen 6,1 miljardia vuonna 2000.

Taloukasvu oli keskimäärin melkein olematonta 1800-luvun alkupuolelle saakka. Tulojen per capita arvioidaan kasvaneen vain noin 50 prosenttia vuodesta 1000 vuoteen 1800. Sitten vauhti kiihtyi. Vuodesta 1820 vuoteen 2000 tulot per capita noin yhdeksänkertaistuivat. Ottaen huomioon myös väestönkasvun, arvioidaan koko maailman taloudellisen toimeliaisuuden samalla aikavälillä yhteensä kasvaneen 49-kertaiseksi.

Taloukasvu jakaantui maapallolla kuitenkin hyvin epätasaisesti. Vuonna 1820 rikkaimpien ja köyhimpien, Iso-Britannian ja Afrikan ostovoimalla tasoitettujen tulojen suhde oli noin neljän suhde yhteen. Vuonna 1998 suhde ääripäiden, eli Yhdysvaltojen ja Afrikan välillä oli 20:1. Yhdysvaltain keskimääräinen taloukasvu tällä aikavälillä oli noin 1,7 prosenttia vuodessa, Afrikan puolestaan 0,7 prosenttia.

Mikä sitten oli syynä kehityksen hitauteen ennen 1800-lukua? Suuria edistysaskeleita tekniikassa ei tapahtunut. Sodan ja rauhan ajanjaksot vuorottelivat. Myös kulkutaudit ja nälänhädät aiheuttivat suuria väestötappioita, hyvät ja huonot ajat seurasivat toisiaan. Teollisen vallankumouksen alku 1700-luvun puolenvälin jälkeen, sekä samanaikaisesti Pohjois-Euroopassa saavutetut suuret edistysaskeleet maatalouden saralla olivat ne tekijät, jotka viimein käynnistivät nopeamman kehityksen. Höyrykoneen keksimisen myötä voitiin valjastaa käyttöön fossiiliset polttoaineet, joiden helposti hyödynnettävä

energia mahdollisti tuotteiden ja palveluiden massatuotannon ennennäkemättömässä mittakaavassa. Kemialliset lannoitteet mahdollistivat myös ruoantuotannon valtavan kasvun.

Taloudellinen menestys toi myös poliittista valtaa. Iso-Britannian hyvin alkanut teollinen vallankumous toi valtavan taloudellisen ja sotilaallisen etulyöntiaseman, joiden turvin britti-imperiumi hallitsi parhaimmillaan kuudesosaa maailman väestöstä. Iso-Britannian menestykseen oli monia syitä:

- Avoin yhteiskunta antoi tilaa sosiaaliselle liikkuvuudelle ja aloitekykyisille yksilöille.
- Poliittinen vapaus ja ilmaisunvapaus rohkaisivat uusien ideoiden syntyä ja toisaalta paransivat omaisuuden suojaa ja henkilökohtaista turvallisuutta.
- Iso-Britannia oli renessanssin ajoista lähtien tieteellisen kehityksen etunenässä. Tieteellistä vallankumousta seurasi teollinen.
- Iso-Britannialla oli suotuista maantieteellinen asema. Saarivaltiona sillä oli hyvät merenkulkumahdollisuudet, jotka mahdollistivat hyvän aseman kansainvälisessä kaupassa. Kulkukelpoiset joet turvasivat kaupankäynnin helppouden myös sisämaahan omille kansalaisille. Ilmasto ja maaperä olivat suotuisat maataloudelle.
- Saarivaltiona sen oli helpompi puolustautua ulkoisia vihollisia vastaan.
- Höyrykoneen keksimisen myötä suuret hiilivarat mahdollistivat energian käytön aivan uudessa mittakaavassa.

Niissä maissa, joissa teollinen vallankumous lähti käyntiin, se muutti koko yhteiskunnan. Ihmiset siirtyivät maataloudesta teollisiin ja palveluammatteihin, muuttivat kaupunkeihin, sosiaalinen liikkuvuus kasvoi, sukupuoliroolit uudistuivat, perheen asema ja koko muuttuivat ja työvoima erikoistui.

Nämä muutokset olivat niin suuria, etteivät ne aina sujuneet rauhallisesti. Tuloksena oli sisäisiä levottomuuksia, mutta myös sotia muita maita vastaan. Kehittyneemmät maat käyttivät hyväkseen materiaalista ylivoimaansa, jonka avulla esimerkiksi Euroopan suurvallat muodostivat omat siirtomaaimperiuminsa. Materiaalinen ylivoima johti myös

pseudotieteellisiin näkemyksiin rodullisesta ja kulttuurillisesta ylivoimasta, joilla osaltaan pyrittiin oikeuttamaan muiden kansojen riisto ja orjuuttaminen. Riistäjänä ei välttämättä toiminutkaan valtio, vaan yksityinen yritys yksityisine armeijoineen, kuitenkin tietäen saavansa hädän hetkellä tukea myös valtiolta.

Vaikeuksista huolimatta teollisen vallankumouksen mukanaan tuoma hyvinvointi levisi. Teknologia ja tieto siirtyivät ja juurtuivat myös resursseiltaan köyhempiin maihin. Olennaista hyvinvoinnin kasvattamiseksi ei ollut resurssien suuri määrä, vaan tieto siitä miten niitä käytetään tehokkaasti. Ennen kaikkea energiansaannin teknologioilla oli suuri osuus hyvinvoinnin lisäämisessä. Ensin opittiin hyödyntämään hiiltä, myöhemmin samoja oppeja käytettiin hyväksi yhtäläillä vesivoiman, öljyn ja kaasun, ydinvoiman ja uusiutuvien energialähteiden kanssa.

Teollisen vallankumouksen ensimmäinen aalto ja lähtölaukaus oli höyrykoneen keksiminen. Se mahdollisti tehtaissa tapahtuvan suurtuotannon ja uudet teknologiat niin tekstiili-, kuin metalliteollisuudessaakin. Toinen aalto toi lennättimen myötä nopean tiedonvälityksen ja suurten höyrylaivojen sekä Suezin ja Panaman kanavien myötä tehokkaammat kuljetusyhteydet raaka-aineille ja lopputuotteille. Kolmannessa aallossa sähköistettiin niin tehtaas kuin kotitaloudetkin. Myös polttomoottorin ja kemiallisten lannoitteiden keksiminen toivat hyvinvointia aivan uudessa mittakaavassa.

1900-luvun alkuun mennessä Euroopan siirtomaavallat olivat alistaneet valtaansa lähes koko muun maailman. Vaikkei valta ollut aina kaikkialla kirjaimellisesti eurooppalaisten käsissä, heidän vahva asemansa rahoituksessa ja kaupassa turvasi edut.

Näiltä ajoilta periytyy pahamaineinen käsite ”valkoisen miehen taakka”. Sen katsottiin olevan luonnollinen oikeus ja velvollisuus hallita muita kansoja ympäri maailman. Tätä tehtävää toteutettaessa asenteet vaihtelivat hyväntahtoisesta ylemmyudentunteesta brutaaliin alistamiseen.

Kasvava maiden välinen kauppa toi vahvat kansainväliset taloudelliset kytkökset. Niiden vuoksi kuviteltiin suurten sotien siirtyneen historiaan; olihan osapuolilla järjellä

ajatellen aivan liikaa hävittävää. Nämä kuvitelmat sortuivat kuitenkin ensimmäisen maailmansodan syttymiseen vuonna 1914. Valtavien inhimillisten kärsimyksien ja aineellisten tuhojen lisäksi se johti myös kansainvälisen taloudellisen integraation romahdukseen. Kommunistinen vallankumous Venäjällä sikisi osittain tältä pohjalta. Toisaalta ensimmäisen maailmansodan jälkeinen taloudellinen sotku johti Hitlerin ja kansallissosialistien valtaannousuun Saksassa, mikä puolestaan johti toiseen maailmansotaan vuonna 1939.

Maailmansotien jälkeen kansainvälinen talousjärjestelmä jakautui kolmeen ryhmään:

- Ensimmäiseen maailmaan kuuluivat vapaahkon markkinatalouden kannattajina rikkaat teollisuusmaat. Ne pyrkivät Yhdysvaltojen johdolla luomaan uudet järjestelmät kansainväliseen kauppaan palauttamalla valuutat jälleen vapaasti vaihdettaviksi ja poistamalla tulleja ja muita kaupan esteitä.
- Toiseen maailmaan kuuluivat sosialistiset maat. Niiden kansainvälinen kauppa oli lähes ainoastaan keskinäistä vuoden 1989 Berliinin muurin romahdukseen saakka.
- Kolmanteen maailmaan kuuluivat 1900-luvun alkupuoliskon myllerryksen seurauksena suurin joukoin itsenäistyneet entiset siirtomaat. Nykyään kolmannella maailmalla ymmärretään köyhiä maita, mutta alunperin sillä tarkoitettiin maita, jotka itsenäistyttyään eivät halunneet olla osana ensimmäistä tai toista maailmaa. Ne halusivat kehittyä omalla laillaan, erossa muusta maailmasta.

Toisen ja kolmannen maailman eristäytyminen kansainvälisestä talousjärjestelmästä johti niiden hidastuneeseen ja tehottomaan talouskehitykseen. Valtiojohtoinen teollistuminen ei ollut kilpailukykyistä. Suojautuminen kilpailulta johti myös laajalle levinneeseen korruptioon. Ulkomainen velkataakka pisti monet köyhät maat polvilleen. Kommunismin romahdus 1990-luvulle tultaessa johti välttämättömään ja kivuliaaseen sopeutumiseen uuteen kansainväliseen talouteen, joka on suurelta osalta vielä kesken. Samoin kolmas maailma on enimmäkseen hylännyt aikaisemman vapaaehtoisen eristäytymisensä maailmankaupasta ja pyrkii nyt mukaan.

Teollisesta vallankumouksesta alkanut parinsadan vuoden talouskasvu on siis tuonut teollisuusmaille ennennäkemättömän hyvinvoinnin. Siitä nauttii kuitenkin vasta pieni osa maailman ihmisistä. Haasteena onkin hyvinvoinnin ulottaminen koko maailmaan.

3.1.3 Jotkut eivät pärjää

Maailman 6,3 miljardista ihmisestä suurin osa, yli 5 miljardia on saavuttanut vähintään elintasotikkaiden ensimmäisen pienen. Lähes kaikki nämä ihmiset elävät maissa, joissa bruttokansantuote per capita nousi välillä 1980-2000. Jopa 5,7 miljardia ihmistä elää maissa joissa keskimääräinen elinajanodote kasvoi samalla aikavälillä. Äärimmäisessä köyhyydessä elävien määrä ja osuus maapallon väestöstä kutistuu. Tämä positiivinen kehitys antaa ymmärtää, että äärimmäinen köyhyys on kokonaan poistettavissa vuoteen 2025 mennessä.

Taloudellinen kasvu on siis totta suurimmassa osassa maailmaa. Onkin tärkeää ymmärtää, miksi joissain osissa maailmaa talouskasvu ei toteudu. Usein keskitytään köyhien tekemiin virheisiin, kuten korruptioon, alkukantaiseen kulttuuriin tai muihin todellisiin tai kuviteltuihin syihin. Ongelmat ovat kuitenkin useimmiten monimutkaisia ja on tärkeää tunnistaa syyt ennen kuin parannuskeinoista päätetään. Tärkeimpiä ongelmia ovat:

- *Köyhyysloukku.* Todella köyhät eivät useimmiten pysty itse tilannettaan parantamaan, sillä kaikki tulot menevät suoraan hengissä pysymiseen. Ei ole varaa sijoittaa koulutukseen, infrastruktuuriin tai muihin talouskasvun kannalta välttämättömiin kohteisiin. Säästämisaste on hyvin matala, jopa negatiivinen, jos mukaan lasketaan luonnonvarojen kulutus.
- *Maantieteelliset seikat.* Epäsuotuisa ilmasto, vaikeat logistiset olot ja muut maantieteelliset seikat ovat suuri epätasa-arvon lähde talouskehityksen mahdollisuuksissa. Ne eivät kuitenkaan estä taloudellista kasvua, tekevät sen vain hankalammaksi ja kalliimmaksi saada alkuun.
- *Julkisen rahoituksen loukku.* Valtion rooli taloudessa on vähintäänkin turvata infrastruktuuri, joka mahdollistaa talouskasvun. Tähän valtio tarvitsee

verotuloja. Niiden keruussa se voi kuitenkin epäonnistua eri syistä. Jos väestö on hyvin köyhää, voi verotulojen hankkiminen valtion käyttöön olla mahdotonta. Hallinto voi olla epäpätevää, korruptoitunutta, tai konfliktien vuoksi kykenemätön veronkeruuseen. Valtio voi myös olla niin velkaantunut, että kaikki verotulot menevät velanhoitoon.

- *Valtion romahdus.* Talouskehityksen kannalta on välttämätöntä, että valtio hoitaa omat velvoitteensa. Sen täytyy turvata riittävä infrastruktuurin taso koko väestölleen, mahdollistaa yksityinen yritteliäisyys, pitää yllä laillista järjestystä henkilökohtaisen turvallisuuden ja omaisuuden turvaamiseksi, sekä huolehtia ulkoisesta turvallisuudesta. Jos valtio epäonnistuu jossain näistä tehtävistään, voi se johtaa koko valtion romahtamiseen. Romahdus voi johtaa äärimmäiseen köyhtymiseen, tai se voi olla sen ilmentymä.
- *Kulttuurilliset esteet.* Vaikka valtio muuten hoitaisi leiviskänsä, voivat kulttuurilliset syyt estää tai hidastaa kehitystä merkittävästi. Kulttuurillisten tai uskonnollisten syiden vuoksi naiset voivat jäädä kokonaan taloudellisen tai poliittisen elämän ulkopuolelle, jolloin puolet kansantalouden potentiaalista jää käyttämättä. Rajoitukset voivat myös kohdistua etnisiin tai uskonnollisiin vähemmistöihin ja voivat pahimmillaan ilmentyä sisällissotana tai etnisenä puhdistuksena.
- *Geopolitiikka.* Kehityksen esteenä voivat olla myös muiden valtioiden toimet. Esimerkiksi kauppasaarrolla, tai tulleilla voidaan pyrkiä kaatamaan epämieluisa hallitus. Valitettavasti tällaiset toimet kohdentuvat yleensä pahiten tavallisiin kansalaisiin, eivätkä johda toivottuihin mullistuksiin hallinnossa.
- *Innovaatioiden puute.* Köyhissä maissa ei ole varaa panostaa tutkimukseen ja tuotekehitykseen kuten rikkaammissa. Toisaalta kuluttajilla ei olisi välttämättä varaa hankkia valmista tuotetta. Niinpä innovaatioita ei köyhissä maissa synny samaan tahtiin kuin rikkaammissa. Innovaatiot ovat kuitenkin välttämättömiä talouskasvulle. Onneksi teknologioilla on taipumus levitä rajojen yli myös köyhempiin maihin. Tietokoneet ja kännykät ovat käytössä köyhissäkin maissa ja ne osaltaan helpottavat niiden kehitystä. Rikkaiden maiden innovaatiot eivät enimmäkseen kuitenkaan kohdistu köyhien maiden ongelmiin. Esimerkiksi

lääketieteellinen tutkimus ei juurikaan huomioi trooppisia tauteja, koska ne ovat suurimmaksi osaksi köyhien maiden sairauksia.

- *Demograafinen loukku.* Rikkaissa maissa lapsiluku on pienentynyt niin, että väkiluku on monin paikoin kääntynyt jopa laskuun. Köyhissä maissa sitä vastoin lapsia on liikaa. Köyhillä perheillä ei ole varaa sijoittaa kaikkien lastensa koulutukseen, tai pahimmillaan edes ruokkia kunnolla kaikkia. Väestönkasvu johtaa myös perinnönjakojen myötä tilakokojen pienenemiseen, luonnonvarojen liikakulutukseen ja ympäristön tilan heikkenemiseen. Perhesuunnittelu ja lisääntymisterveyden parantaminen vaatisivat varoja.

Aikavälillä 1980-2000 yksikään negatiivisen talouskasvun maa ei ollut ensimmäisen maailman rikkaista maista. Ongelmat olivat suurimpia jo ennestään köyhissä maissa, varsinkin Saharan eteläpuolinen Afrikka oli pulassa. Toinen ongelmajoukko olivat öljyntuottajamaat, joiden taloutta heikensi öljyn reaalihinnan lasku 1970-luvun öljykriisien jälkeen. Kolmas erikoislaatuinen ongelma oli kommunismin romahduksen tuoma raju muutos entisen Neuvostoliiton vaikutuspiirissä.

3.1.4 Käytännön taloustiedettä

Suurin osa ekonomisteista tulee ensimmäisen maailman rikkaista maista. Vaikka hyvää tahtoa riittäisikin, ei heidän asiantuntemuksensa suhteessa kolmannen maailman ongelmiin ole aina riittävää. Maailmanpankki ja Kansainvälinen Valuuttarahasto (IMF) ovat olleet johtavissa rooleissa yrityksissä köyhyyden poistamiseen. Keinot eivät ole olleet aina kovinkaan sopivia, sillä ne ovat jopa saattaneet johtaa tilanteen heikkenemiseen entisestään. Suositettu parannuskeino on ollut tiukka budjettikuri, joka onkin usein onnistunut hyvin, vaikka potilas onkin vasten parempaa tietoaan kuollut.

Köyhien ja epävakaiden maiden talouden parantaminen on vaikeaa; teoria ja käytäntö pitäisi sovittaa yhteen tuloksellisesti. Käytännön toimia on kuitenkin hankala harjoitella. Sairaalan talouden parantaminen vaatiikin lääkärin otteita:

1. Kansantaloudet ovat monimutkaisia. Ne pitävät sisällään monia järjestelmiä, kuten kuljetus, lainsäädäntö, puolustus ja niin edelleen. Kaikkien järjestelmien tulee toimia, sillä yhden ongelmat voivat johtaa ongelmiin myös muissa.
2. Ekonomistien tulisi hallita ongelmien diagnosointi. Ongelmien todelliset syyt tulisi selvittää ja niihin puuttua oikeilla lääkkeillä, jotka on räätälöity kunkin maan omiin tarpeisiin sopiviksi.
3. Yksikään maa ei ole vain yksin vastuussa ongelmistaan. Kansainvälisen toimintaympäristön ongelmat ovat syinä moniin maiden sisäisiin ongelmiin. Ongelmien ratkaisujen tulisi siis myös olla kansainvälisiä.
4. Kehitystyön onnistuminen vaatii seuranta, eritoten tavoitteiden ja tulosten vertailua. Liian usein keskitytään seuraamaan toimenpiteiden oikeaoppisuutta sen sijaan, että tarkasteltaisiin tuloksia.
5. Kehitysyhteistyön tulisi olla laadultaan parempaa ja tekijöiden tulisi sitoutua paremmin tavoitteisiin. Ei riitä, että tehdään hyvää; voimavarat tulisi kohdentaa paremmin räätälöityihin, käytännöllisiin ja paikallisiin ratkaisuihin.

Käytännönläheisemmällä ja tuloksiin suuntautuvalla toiminnalla tulisi korvata viimeisen parinkymmenen vuoden rakenteiden muokkaukseen keskittynyt kehitystyö. Reaganin ja Thatcherin hallintojen konservatiivinen näkemys oli, että köyhät maat olivat köyhiä omasta syystään. Köyhyyttä lähdettiin parantamaan yrittämällä viedä toimintatavat suoraan rikkaista maista. Neljä köyhien suurinta syntiä olivat huono hallinto, valtion liiallinen sekaantuminen markkinoiden toimintaan, liian suuret julkiset menot, sekä liian suuri julkinen omistus. Niihin yritettiin puuttua vyön kiristyksellä, yksityistämällä, markkinoiden vapauttamisella, sekä hyvällä hallinnolla.

Osittain nämä näkemykset olivatkin oikeutettuja, olivathan toisen ja kolmannen maailman strategiat talouskasvun saavuttamiseksi pitkälti epäonnistuneet. Suljettu talousjärjestelmä oli osoittanut toimimattomuutensa ja eksyneet lampaat tuli johdatettaman takaisin globaalin talousjärjestelmän piiriin. Ikävä kyllä ei otettu huomioon, että ongelmille oli muitakin syitä, kuten esimerkiksi tautiepidemiat, maantieteelliset syyt, tai katovuodet. Osittain konservatiivisessa asenteessa olikin kyse

puhtaasti ideologisista ja itsekkäistä syistä. Syyllistämällä köyhät maat vetäydyttiin itse vastuusta.

Matkalla Millennium –tavoitteiden kautta köyhyyden kertakaikkiseen poistamiseen, kaikkien osapuolten on kuitenkin kannettava oma osuutensa taakasta. Monissa köyhissä maissa hyvistä yrityksistä huolimatta edistystä ei ole juurikaan tapahtunut. Talouden eri osa-alueiden huolellinen analysointi on avain menestykseen. Seitsenosainen talouden kuntotesti pitää sisällään seuraavat aihealueet:

1. *Äärimmäisen köyhyyden määrä.* Tilastoihin ja tutkimuksiin nojaten pitäisi selvittää äärimmäisessä köyhyydessä elävien osuus, maantieteellinen jakauma, sekä etninen ja demografinen tausta. Samalla tulisi tunnistaa riskit, jotka voivat entisestään pahentaa tilannetta, kuten ilmaston ja ympäristön kehitys, tautiepidemiariskit, sekä talouden riippuvuus maailmankaupan hintavaihteluista.
2. *Talouspolitiikka.* Taloudellisen toimintaympäristön tila tulisi analysoida systemaattisesti. Tähän sisältyvät esimerkiksi liiketoiminnan kustannukset, infrastruktuurin tila alueittain, kauppapolitiikan suuntaviivat, kaupan esteiden vaikutus erityisesti vientiin suuntautuneisiin yrityksiin, sekä inhimillisen pääoman kehitysnäkymät.
3. *Valtiontalous.* Valtiontalouden täytyy olla riittävän vahva varmistamaan infrastruktuurin kehitys suotuisaksi talouselämän tarpeisiin, sekä varmistamaan sosiaaliset palvelut väestön parhaaksi. Julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta, valtion budjetin jakautuminen eri kohteisiin, sekä valtion velkaantuminen vaativat tarkastelua.
4. *Maantieteelliset seikat.* Maantieteen vaikutus talouteen ei monesti saa ansaitsemaansa huomiota, vaikka sen osuus köyhyyden syissä on usein ratkaiseva. Mitkä ovat logistiset olosuhteet ja kustannukset maan sisällä ja suhteessa muihin maihin? Miten väestö jakautuu maan eri alueille? Minkälaiset ovat olosuhteet maatalouden harjoittamisen suhteen ja miten niiden ennustetaan kehittyvän ilmastonmuutoksen myötä? Mikä on ympäristön tila ja miten sen uskotaan kehittyvän? Mikä on ihmisten, eläinten ja kasvien tautitilanne?
5. *Hallinto.* Valtion tila vaikuttaa muutenkin kuin suoraan talouspolitiikan kautta. Demokratia ei ole välttämätön edellytys kasvavalle taloudelle, mutta

despoottinen ja mielivaltainen hallinto useimmiten tuhoaa talouden kasvuedellytykset. Omaisuuden ja henkilön turva ovat välttämättömiä, samoin usko niiden kestävyYTEEN myÖS tulevaisuudessa. Vallansiirto täytyy olla mahdollista ilman konflikteja ja korruption määrän on oltava hallittavissa.

6. *Kulttuurilliset esteet.* Tasa-arvoinen yhteiskunta hyödyntää parhaiten koko kansan potentiaalin. Epätasa-arvon määrä ja syyt tulisi selvittää. Sorto voi pohjautua esimerkiksi sukupuoleen, yhteiskuntaluokkaan, etniseen taustaan tai uskontoon.
7. *Geopoliittiset syyt.* Maan kansainvälisellä poliittisella asemalla voi olla ratkaiseva merkitys kehityksen edellytyksiin. Kansallinen turvallisuus, ideologiset jakolinjat ja yhteistyökyky varsinkin lähimpien naapureiden kanssa vaikuttavat vahvasti talouteen.

Kurjuuden syiden tiukka analyysi on tietenkin vain alkua. Seuraavaksi onkin keksittävä miten niitä vastaan taistellaan ja ryhdyttävä toimeen.

3.2 Eroon köyhyydestä

Köyhyyden poistaminen vaatii maailmanlaajuisia yhteistyötä. Monet ihmiset ovatkin sitä mieltä, että ihmisarvoinen elämä olisi turvattava kaikille ja he olisivat valmiita auttamaan sen saavuttamisessa. Ikävä kyllä, useimmat suhtautuvat kuitenkin mahdollisuuksiin epäillen.

Köyhien maiden ajatellaan monesti olevan köyhiä omaa syytään, joko laiskuuttaan tai epärehellisyyttään. Nykyään tämä pitää enää harvoin paikkaansa. Oikeita syitä ovat esimerkiksi maantieteellinen eristyneisyys, valtavat tautiepidemiat ja ilmaston aiheuttamat vaikeudet. Näiden ja muiden syiden voittamiseksi tarvitaan yhteisiä suunnitelmia, järjestelmiä ja luottamusta.

3.2.1 Investoinnit köyhyyden poistamiseksi

Yksinkertaisimmillaan köyhyyden poistamisessa on kyse siitä, että köyhimmat autetaan alkuun kehityksessä, tikkaiden ensimmäiselle askelmalle. Heiltä puuttuu riittävä pääoma, jolla kehitys olisi mahdollista ilman apua. Ongelmana on vähintään kuusi erilaista pääoman tyyppiä:

- *Inhimillinen pääoma*: terveys, ravitsemustilanne ja taidot
- *Liiketoiminnallinen pääoma*: koneet, tilat ja kulkuneuvot
- *Infrastruktuuri*: tiet, rautatiet, satamat, vesi-, ja jätehuolto, sekä kommunikaatiojärjestelmät
- *Luonnollinen pääoma*: maa, maaperän ravinteet, biodiversiteetti ja toimivat ekosysteemit
- *Institutionaalinen pääoma*: lait, oikeuslaitos, julkiset palvelut ja poliisivoimat
- *Tietopääoma*: tieteellinen ja tekninen osaaminen

Köyhyysloukku syntyy kun pääoma per capita pienenee. Syynä voi olla väestön kasvuvauhti, joka on suurempi kuin pääoman kasvuvauhti. Toinen vaihtoehto on, että pääoman kuluminen on nopeampaa kuin uuden pääoman synty.

Hyvin toimivassa taloudessa kotitalouksien tulot ovat riittävät kulutukseen, säästämiseen ja verojen maksuun. Säästetyt varat rahoittavat yksityiset investoinnit. Maksetuilla veroilla puolestaan rahoitetaan julkiset menot ja investoinnit. Yksityiset ja julkiset investoinnit kasvattavat pääomakantaa. Pääoman kasvun tulee olla suurempi kuin pääoman kulumisen ja väestönkasvun vaikutukset, että talous olisi terveellä pohjalla.

Köyhillä kotitalouksilla kaikki tulot kulutetaan hengissä pysymiseen, säästämiseen ei ole varaa, saati verojen maksuun. Pääoman kuluminen ja väestönkasvu johtavat pääomakannan pienenemiseen. Tulot pienenevät entisestään ja kurimus on valmis.

Ulkopuolelta tuleva apu voi rikkoa tämän noidankehän. Virallinen kehitysapu voi suuntautua kolmeen kohteeseen. Suurin osa menee suoraan julkisten investointien

tukemiseen. Osa menee myös yksityisten investointien tukemiseen, esimerkiksi mikroluottojen muodossa. Pieni osa tuesta menee myös suoraan kotitalouksille, suurimmaksi osaksi katastrofiapuna. Jos ulkopuolelta tuleva apu on tarpeeksi suurta ja kestää tarpeeksi pitkään, voidaan köyhtymisen noidankehä saada murrettua. Pääoman määrä per capita saadaan nostettua tarpeeksi korkealle, että kotitalouksien tulot nousevat yli pelkän toimeentulokynnyksen. Kasvu alkaa ruokkia itse itseään, kun valtion verotulot ja yksityinen säästäminen saavat aikaan pääomakannan nettokasvun ilman ulkopuolista tukea. Tässä mielessä ulkopuolelta tuleva kehitysapu ei ole pelkkää hyväntekeväisyyttä, vaan se on myös sijoitus, jolla köyhyysloukku saadaan murrettua.

Yksinkertaisessa teoreettisessa tarkastelussa pääomaa voidaan tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Tosielämän ongelmat johtuvat osaltaan myös pääoman monista muodoista. Kehitysavun sijoittaminen eri pääoman lajeihin on suunniteltava huolellisesti. Maakohtaiset erot ovat tietenkin suuria. Sijoitusstrategian ydin on huolellinen analyysi yksityisen ja julkisen sektorin työnjaosta. Pelkistetysti ajatellen hyvin toimivassa taloudessa yksityinen sektori on vastuussa liiketoiminnallisen pääoman sijoituksista ja julkinen sektori muista.

Yksityinen sektori rahoittaa siis säästämisensä kautta ennen muuta sijoitukset liiketoimintaan, olipa kyseessä sitten teollisuus, maatalous tai palvelutoiminta. Yksityisesti kasvatetaan kuitenkin myös tietopääomaa tieteellisen ja teknologisen kehityksen kautta. Yksityinen sektori myös täydentää julkisia inhimillisen pääoman sijoituksia yksityisellä terveydenhuollolla ja koulutuksella. Toisaalta julkinen sektorikin osallistuu välillä liiketoiminnallisiin investointeihin, esimerkiksi tukemalla uusia yrityksiä, tai uusien teknologioiden käyttöönottoa.

Miksei sitten valtio jätä muidenkin kuin liiketoiminnallisen pääoman kasvattamista yksityisen sektorin harteille? Vahvoja syitä löytyy:

1. Suuret infrastruktuurin osat kuten tiestö ja sähköverkko tuottavat merkittäviä hyötyjä mittakaavan kasvaessa, joten niillä on taipumus monopolisoitua. Jos yksityiset tahot vastaavat niistä, kannattaa niiden käytöstä laskuttaa enemmän kuin olisi yhteiskunnan kannalta tehokasta.

2. Jotkut pääoman lajit, varsinkin tietopääoman, ovat kaikkien käytettävissä ilman lisäkustannuksia, kun ne kerran on keksitty. Se, että joku käyttää tällaista pääomatuotetta ei myöskään vähennä muiden mahdollisuutta tehdä samoin. Talouden ja yhteiskunnan kannalta tehokkainta on, että tieto on kaikkien käytettävissä ilman erillistä korvausta. Tällöin ei kuitenkaan ole liiketaloudellista houkutinta panostaa tällaisen tietämyksen kehittämiseen. Julkisen sektorin kannattaa sen sijaan kaikkia hyödyttävään toimintaan satsata.
3. Monet taloudellisen toiminnan alueet vaikuttavat epäsuorasti myös muihin ihmisiin tai koko yhteiskuntaan. Julkisen vallan kannattaa esimerkiksi rahoittaa kulkutautien ehkäisyä. Liiketoiminnallisestikin se voi olla kannattavaa, mutta ei yhtä tehokasta koko yhteiskunnan kannalta. Yksityisellä sektorilla ei myöskään ole riittäviä taloudellisia kannustimia luonnonvarojen säästämiseen, jos ei julkinen valta siihen pakota.
4. Puhtaasti taloudellisilla motiiveilla toimivilla yrityksillä ei ole mitään tarvetta puolustaa yksittäisen ihmisen hyvinvointia. Yhteiskunnan toimivuuden ja oikeudenmukaisuuden nimissä julkisen sektorin etu on yrittää turvata kaikille ihmisille turvallisuus ja toimeentulo. Velvoite tähän sisältyy myös kansainvälisiin lakeihin.
5. Julkisen sektorin etu on myös saada köyhimmätkin kansalaiset mukaan tuottavaan toimintaan ja siten joskus puuttua myös suoraan liiketoiminnan mahdollisuuksiin esimerkiksi tukemalla mikroluotoin yritysten perustamista.

Kehitysavun yleinen heikkous on sen keskittyminen vain yhteen asiaan kerrallaan. Kuitenkin toimiva yhteiskunta saadaan syntymään vasta kun kaikki pääoman lajit ovat riittävällä tasolla. Ne ovat myös kaikki riippuvaisia toisistaan.

Uudet sijoitukset pääomaan eivät pelkästään kasvata pääoman määrää, myös sen teknologinen ja tieteellinen taso nousee. Esimerkiksi kännykät ja uudet paremmat siemenlajikkeet tuovat uusimmat edistysaskeleet köyhien hyödyksi. Näiden käyttö vaatii kuitenkin uusia taitoja, joten tulevaisuudessa koulutuksen merkitys kasvaa entisestään myös köyhillä. Todellinen mahdollisuus taloudellisen hyvinvoinnin kasvuun lähteekin teknologian tuonnista yhteiskuntaan pohjalta lähtien. Kylätasolla on

koulutettava ihmisiä vastaamaan kukin oman alansa perusosaamisesta ja sen levittämisestä. Vaikkapa vuoden koulutuksella kullekin voidaan saada kyliin terveydenhoitaja, maatalousneuvoja ja teknikko.

Pohjatason osaamisen lisäksi köyhimpien maidenkin tulisi satsata tieteelliseen ja tekniseen tutkimukseen. Se olisi hyvä keino estää aivovuotoa ja toisaalta varmistaa, että juuri omia ongelmia tutkitaan. Rikkaiden maiden yrityksillä ja tiedelaitoksilla on harvoin halua tai varaa tutkia köyhien maiden ongelmia. Tieteellisen tutkimuksen infrastruktuuri on tietenkin hyvin kallis perustaa ja vaatii rikkaiden maiden tukea alkuun päästäkseen.

3.2.2 Maailmanlaajuinen sopimus köyhyyden poistamiseksi

Köyhyyden poistamiseksi globaalisti vuoteen 2025 mennessä vaaditaan maailmanlaajuinen yhteisymmärrys, jopa sopimus toimenpiteistä siihen pääsemiseksi. Köyhien maiden tulee kantaa osuutensa vastuusta ja käyttää saamansa apu ja omat resurssinsa kansansa parhaaksi, ei korruptioon, sotimiseen ja valtaapitävien luksuselämään. Rikkaiden maiden täytyy vähintäänkin täyttää monet lupauksensa avusta. Nykytilanteessa monet köyhät maat teeskentelevät tekevänsä uudistuksia ja rikkaat auttavansa. Kuitenkin toimenpiteet ovat lähinnä symbolisia mittakaavaltaan. Nekin köyhät maat, joissa aitoa halua ja kykyä kehitykseen on, turhautuvat usein ulkopuolisen avun vähyyteen ja ennustamattomuuteen.

Yhteenvetona siis: Köyhällä maalla tulee olla aito ja läpinäkyvä halu ja kyky kehitykseen. Tällöin apua on ehdottomasti saatava riittävässä määrin ja riittävän pitkään.

Huonosti hallittujen ja korruptoituneiden maiden avustaminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska apu valuu kuitenkin suurimmaksi osaksi väärin taskuihin, parantamatta tavallisen kansan asemaa. Samalla rahalla voidaan saada aitoja tuloksia jossain muualla.

Hyvin hallituille köyhille maille on varmistettava kanavat, joilla apu toimitetaan tehokkaasti perille. Apu kulkee nykyisin enimmäkseen kahdenvälisten organisaatioiden, sekä Maailmanpankin ja alueellisten kehittämispankkien kautta. Näiden järjestelmien tehokkuudessa ja kapasiteetissa on kuitenkin toivomisen varaa. Ennen kuin voidaan toivoa rikkaiden maiden veronmaksajilta lisää hyvää tahtoa köyhien maiden ongelmien ratkaisuun, on heille osoitettava järjestöjen pystyvän välittämään avun tehokkaasti ja oikeisiin kohteisiin.

Olennaista on saada koordinoitua eri toimijoiden apu tehokkaasti yhteisten tavoitteiden hyväksi. Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF), sekä Yhdistyneiden kansakuntien muiden erityisjärjestöjen, tulisi johtaa yritystä. Vastuullisessa asemassa on varsinkin Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (UNDP), jonka tulisi valvoa köyhyyden poistamiseksi tehtyjen sopimusten toteuttamista. Suuri osa työstä tapahtuu apua tarvitsevassa maassa, jossa suunnitelmat ja sijoitukset tehdään kansallisten resurssien ja lisääntyneen avun varassa.

Maakohtaisen työn organisoimiseksi tulisi jokaisen köyhän maan laatia strategia köyhyyden poistamiseksi (poverty reduction strategy, PRS). Sen tulisi olla yhdenmukainen Millennium –tavoitteiden (MDG) kanssa. Useimmilla köyhillä maille jonkinlainen suunnitelma onkin olemassa. Ne ovat useimmiten laadittuja yhteistyössä Maailmanpankin tai IMF:n kanssa. Harvat niistä kuitenkaan ovat riittävän kunnianhimoisia ollakseen MDG-yhteensopivia. Ikävä kyllä, hyvienkin suunnitelmien rahoitus on kroonisesti alijäämäistä, jolloin kompromisseja joudutaan tekemään. Ero rikkaiden maiden tekemien lupauksien ja toteutuneiden avustusten välillä on suuri. Millennium –tavoitteitakin kohdellaan jonkinlaisena toiveajatteluna, eikä suinkaan sitovana ja aikataulutettuna tavoitteena.

Käytännössä, kun köyhän maan johto ryhtyy tekemään omaa suunnitelmaansa köyhyyden poistamiseksi, IMF ja Maailmanpankki kartoittavat avustusjärjestöiltä juuri tälle maalle saatavilla olevan avun määrän. Tämä ennakkotieto ilmoitetaan avunsaajalle, jonka tulee laajapohjaisessa yhteistyössä järjestöjen kanssa laatia suunnitelma käyttöön

tulevien varojen hyödyntämisestä. Tällä yhteistyöllä pyritään saavuttamaan seuraavat edut:

- sijoitussuunnitelmien tehokas priorisointi
- köyhyyspoisto-ohjelmien parempi tunnettuus
- vapaaehtoisten kansalaisjärjestöjen kasvava läsnäolo toiminnassa
- korruption ehkäisy

Se mikä silti jää puuttumaan, on suunnitelman yhteys tunnustettuihin tavoitteisiin, kuten Millennium –tavoitteisiin. Sen sijaan, että avun tarvitsijalle kerrotaan kuinka paljon apua on saatavissa, tulisi koko prosessi kääntää ympäri. Avun tarpeen huolellisen selvittämisen jälkeen IMF ja Maailmanpankki kävisivät toimeen ja hankkisivat rahoituksen.

Millennium –tavoitteiden mukaisen strategian köyhyys poistamiseksi tulisi sisältää seuraavat pääkohdat:

1. *Kansantalouden analyysi*, jolla selvitetään tarvittavat menettelytavat ja investoinnit MDG:n saavuttamiseksi.
2. *Investointisuunnitelma*, johon sisältyy tarvittavien investointien tarve, ajoitus ja hinta.
3. *Rahoitussuunnitelma*, jolla investointisuunnitelman toimenpiteiden rahoitus suunnitellaan, mukaan lukien jako maan omien resurssien ja rahoitusvajeen kattavan ulkomailta tulevan avun välillä.
4. *Rahoittajasuunnitelma*, jossa määritellään pitkäaikaiset sitovat maksuohjelmat lahjoittajille rahoitusvajeen täyttämiseksi.
5. *Julkisen sektorin suunnitelma*, jossa annetaan suuntaviivat hallinnolle suunniteltujen julkisten investointien toteuttamiseksi.

Yleinen argumentti rikkaiden maiden avun vähäisyydelle on avun vastaanottokyvyn puute. Näillä toimenpiteillä avun käytön tehokkuus voidaan kuitenkin varmistaa.

Kansantalouden analyysin ja investointisuunnitelman pääkohdat on jo esitelty edellä.

Rahoitussuunnitelman teko alkaa arvioimalla kustannukset, joilla kunnollisen elämän perusedellytykset, koulut, klinikat, sähköverkot, tiet, ynnä muut voidaan saada kaikkien ulottuville. Olennaista on, että otetaan huomioon myös ylläpitokustannukset, eikä pelkästään rakennuskustannukset. On osattava arvioida realistisesti mitä köyhät ihmiset pystyvät itse maksamaan peruspalveluista. Myös osuus, jolla apua tarvitseva maa itse osallistuu ohjelmien rahoittamiseen täytyy arvioida realistisesti. Tarvittavan rahamäärän ja käytettävissä olevan kotimaisen rahan erotus on rahoitusvaje, joka pitää kattaa ulkopuolelta tulevana avustuksina.

Rahoittajasuunnitelma pyrkii varmistamaan, että apu on riittävän suurta, se tulee oikeaan aikaan, se tulee ennustettavasti ja kohdistuu investointisuunnitelmassa sovittuihin asioihin. Avun antajien toimenpiteet tulevat näin valvovan silmän alle sen sijaan, että keskityttäisiin vain parantelemaan avunsaajien toimintaa. Eri avustusjärjestöjen toimintaa on myös yhtenäistettävä ja järjeistettävä. On hullua, jos köyhän maan hallinnon resursseja tuhlataan kymmenien järjestöjen kanssa kommunikointiin ja suunnitelmien laatimiseen. Eri järjestöjen rahat tulisikin kanavoida esimerkiksi Maailmanpankin, tai maanosan oman kehityspankin kautta isompina erinä, jolloin niiden käytön suunnittelu on helpompaa. Kahdenvälisen järjestöjen toiminta on toki järkevää pienemmissä, paikallistason projekteissa.

Julkisen sektorin suunnitelman toteuttaminen vie parhaimmillaankin aikaa useita vuosia. Suunnitelman tulee sisältää seuraavaa:

- *Hajauttaminen.* Lopulliset yksityiskohdat on päätettävä paikallistasolla, sovitettuna paikallisiin olosuhteisiin.
- *Koulutus.* Julkisen sektorin työntekijät niin kansallisella, alueellisella kuin paikallistasollakin on koulutettava tehtäviensä vaatimuksiin.
- *Informaatioteknologia.* Saavutettujen tulosten mittausta, tiedon kulku ja avoimuus on varmistettava käyttämällä uutta informaatioteknologiaa.
- *Mitattavissa olevat tavoitteet.* Tavoitteet on määriteltävä paikallisesti siten, että kaikki toimenpiteet voidaan suunnata tukemaan niiden toteutumista.
- *Valvonta.* Rahan on saavutettava suunniteltu kohteensa. Rahoitusta ei tule myöntää, jos ei rahan kulkua voida seurata varmasti.

- *Arviointi.* Tehtyjä toimenpiteitä köyhyyden poistamiseksi on arvioitava tulosten valossa.

Monet julkiset hankkeet ovat alueellisia ja koskevat useita maita. Vaikkapa useiden maiden läpi kulkevan valtatie kunnossapito vaikuttaa kaikkien näiden maiden talouteen. On järkevämpää hoitaa tietä yhteisenä koordinoituna projektina kuin kunkin maan omina reaktiivisina toimenpiteinä. Hallitustenvälinen rauhanomainen yhteistyö yhdessä asiassa edistää mahdollisuuksia laajempaankin yhteistyöhön.

Köyhyyden poistamisessa on myös ongelmallisia osa-alueita, joita ei voida kohentaa paikallisesti, tai edes alueellisesti, vaan ne vaativat maailmanlaajuista huomiota. Neljä tärkeintä ovat:

1. *Velkaantuminen.* Jo pitkään on tiedetty, etteivät pahasti velkaantuneet köyhät maat pysty velkojaan maksamaan, hädin tuskin edes korkokuluja. Velkojen hoitoon käytetyt rahat ovat poissa tärkeämmistä kohteista, joiden tavoittelu olisi sopusoinnussa Millennium –tavoitteiden kanssa.
2. *Maailmanlaajuinen kauppapolitiikka.* Kestävä köyhien maiden taloudellinen kasvu vaatisi viennin kasvua rikkaisiin maihin. Kaupan esteiden purku on välttämätöntä, mutta ei auta yksinään. Kaupan lisäksi tarvitaan edelleen myös apua.
3. *Tieteellinen kehitysyhteistyö.* Monet läpimurrot taloudellisessa kehityksessä ovat seurausta tieteellisestä läpimurrosta. Kehitysmaissa käyttöönotetut uudet teknologiat ovat lähes aina alunperin rikkaissa maissa niiden omiin tarpeisiin kehitettyjä, tai sitten lahjoittajan johdolla tehdyissä projekteissa suoraan köyhien tarpeisiin. On hyvin harvinaista, että yksityisellä sektorilla kehitetään mitään uutta suoraan kehitysmaiden ongelmiin. Taloudelliset houkuttimet eivät ole tarpeeksi vahvoja. Niitä voidaan luoda esimerkiksi siten, että avustusjärjestöt sitoutuvat ennalta ostamaan suuria määriä uutta menestyksellisesti kehitettyä rokotetta.
4. *Ympäristön tila.* Ilmastonmuutoksen paikallisia vaikutuksia on mahdoton ennustaa, mutta on todennäköistä, että monia valmiiksi köyhiä alueita luonnonmullistukset koettelevat rajusti. Rikkaiden maiden tulisiikin ryhtyä

rajuihin toimenpiteisiin kasvihuonekaasujen pitoisuuksien kasvun pysäyttämiseksi, sijoittaa enemmän muutoksen tutkimukseen ja tukea köyhien maiden varautumista muutokseen.

Yksi suuri ongelma avun perille saamisessa on toimijoiden suuri määrä. Yhdistyneiden kansakuntien alaisuudessa toimii eri aloille erikoistuneita avustusjärjestöjä. Lisäksi on eri maiden kahdenväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt. Tästä johtuen apu tulee eri suunnista pieninä purosina, jotka eivät ole tehokkaita, eivätkä ennustettavia. Eri järjestöillä on tietenkin omat vahvuutensa tiettyjen alojensa asiantuntijoina. Niiden välistä yhteistyötä tulisi kuitenkin kohentaa korostamalla entisestään YK:n roolia. Kussakin avunsaajamaassa YK:n maatoimiston tulisi koordinoida kaikkea maassa tapahtuvaa avustustoimintaa.

IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto
	Maailmanpankki
FAO	Elintarvike- ja maatalousjärjestö
IFAD	Maatalouden kehittämisjärjestö
UNDP	Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma
UNEP	Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelma
UN-HABITAT	Yhdistyneiden kansakuntien asutusohjelma
UNFPA	Yhdistyneiden kansakuntien väestörahasto
UNICEF	Yhdistyneiden kansakuntien lastenavun rahasto
WFP	Maailman ruokaohjelma
WHO	Maailman terveysjärjestö

Ongelmaksi on osittain muodostunut Maailmanpankin ja IMF:n ylikorostunut asema. Rahahanojen valtiaina niiden vaikutusvalta on päässyt suhteettoman suureksi, varsinkin kun niiden vuorovaikutus muiden YK:n järjestöjen kanssa on ollut heikkoa. Maailmanpankissa ja IMF:ssä puolestaan valtaa käyttävät rikkaat maat, erityisesti Yhdysvallat. Tähän on syynä vallan jakautuminen rahoitusosuuden mukaan, ei tasan maiden kesken niin kuin muissa YK:n järjestöissä. Rahajärjestöt tarvitsevat kuitenkin kipeästi muiden erikoisjärjestöjen asiantuntemusta, etteivät rahat joudu hukkaan.

3.2.3 Onko rikkailla varaa auttaa?

Monet ajattelevat, että köyhien maiden auttaminen on loputon suo, josta palkaksi saa vain kiittämättömyyttä. Onhan rikkailla mailla omiakin ongelmia, ottamatta vastuuta

miljardista äärimmäisessä köyhyydessä elävästä. Kuitenkin voi olla, että kalliimpaa on jättää apu antamatta. Avun kustannukset ovat pieniä verrattuna rikkaiden maiden tuloihin ja varallisuuteen, sekä toisaalta saavutettavissa oleviin hyötyihin. Äärimmäinen köyhyys voidaan poistaa kehitysavulla, rikkaiden maiden moneen kertaan lupaamalla 0,7 prosentin vaatimattomalla osuudella bruttokansantuotteesta.

On viisi syytä siihen, miksi kustannukset olisi helppo pitää kohtuullisen pieninä toimimalla nyt:

1. Äärimmäisessä köyhyydessä elävien suhteellinen määrä maailman väestöstä on jo pienentynyt merkittävästi. Maailmanpankin arvion mukaan heitä on noin 1,1 miljardia, eli vajaa viidennes väestöstä.
2. Tavoitteena on poistaa äärimmäinen köyhyys, ei kaikkea köyhyyttä. Kunhan köyhyysloukut puretaan, voivat köyhät auttaa paremmin itseään.
3. Köyhyysloukkujen purkaminen ei ole niin vaikeaa kuin luullaan. Köyhistä maista ei tarvitse kerralla tehdä mallivaltioita, riittää kun kehitys saadaan käyntiin. Pienilläkin panostuksilla oikeisiin kohteisiin päästään eteenpäin.
4. Nykyajan rikkaat ovat valtavan rikkaita. Suurempi osuus avusta pitäisikin saada varakkaimmalta väestönosalta, ei kuormittamalla tavallisia veronmaksajia. Oikein kohdennetuilla pienilläkin verotuksen kiristyksillä, tai laajamittaisilla lahjoituksilla päästään hyviin tuloksiin.
5. Käytettävissä oleva teknologia mahdollistaa tehokkaamman avustustoiminnan kuin koskaan aiemmin.

Maailmanpankin vuonna 2001 laatima suuntaa antava laskelma toteaa seuraavaa:

- Yhden ihmisen perustarpeet on mahdollista täyttää 1,08 dollarilla päivässä, mitattuna vuoden 1993 ostovoimakorjatuilla hinnoilla.
- Arviolta 1,1 miljardia ihmistä tienaa alle 1,08 dollaria per päivä, keskimäärin 0,77 per päivä, alijäämä on siis 0,31 dollaria per päivä, eli 113 dollaria per vuosi.
- Maailmanlaajuisesti rahoitusvaje per vuosi vuonna 2001 oli siis 124 miljardia dollaria.

- Vuoden 1993 ostovoimakorjatuilla hinnoilla kahdenkymmenen kahden OECD:n Kehitysapukomiteaan DAC:hen (Development Assistance Committee) kuuluvan lahjoittajamaan tulot olivat 20,2 triljoonaa dollaria.
- 124 miljardia on 0,6 prosenttia 20,2 triljoonasta, eli jää alle 0,7 prosentin tavoitetason.

Suoraan käteisellä annettu apu on järkevää ainoastaan humanitääristen katastrofien ensiapuna. Käteinen menee suurimmalta osaltaan suoraan kulutukseen. Köyhyysloukku murtuu kuitenkin vain jos rahat sijoitetaan infrastruktuuriin ja inhimilliseen pääomaan, jolloin mahdollistetaan kasvu omin voimin.

Äärimmäisen köyhyyden poistamiseksi tarpeellisten investointien suuruutta voidaan arvioida WHO:ssa ja YK:n Millennium –projektissa hyväksi havaitulla kuusiportaisella tarvekartoituslähestymistavalla:

1. Tunnista perustarpeet.
2. Tunnista maakohtaiset vajavaisuudet perustarpeiden saavuttamisessa.
3. Laske kustannukset investoinneille, joilla väestönkasvu huomioonottaen perustarpeet saadaan tyydytettyä.
4. Laske osuus investoinneista, jotka apua tarvitseva maa pystyy itse kattamaan.
5. Laske investointivaje, jonka kehitysavun antajat joutuvat kattamaan.
6. Määrittele kullekin avunantajalle kansantulo huomioon ottaen kehitysavun tavoitetaso.

Tällaiset laskelman antavat vasta maailmanlaajuisen arvion äärimmäisen köyhyyden poistamisen kustannuksista. Niiden perusteella tilisiirtoja ei vielä voi tehdä. Rahan liikkua täytyy sille olla selkeä kohde tiedossa, johon ovat sitoutuneet niin maksaja kuin saajakin. Hallinnon ja valvonnan on myös oltava kunnossa. Jos edellytykset eivät täyty, voi osa arvioiduista rahansiirroista jäädä toteutumatta ilman, että lahjoittajapuolella on vikaa.

Keskituloiset maat, kuten Etelä-Amerikan maat ja Aasian jätit Intia ja Kiina pystyvät itse rahoittamaan äärimmäisen köyhyyden poistamisen omilla alueillaan. Heikoimmin pärjäävät maat löytyvät edelleen Afrikasta ja Etelä-Aasiasta.

Vaikka jonkinlainen arvio rikkaiden maiden antaman rahoituksen tarpeesta äärimmäisen köyhyyden poistamiseksi voidaankin laskea, on todellisen tarpeen suuruuden määrittäminen monimutkaisempi juttu. Ensinnäkin suuri osa virallisesta kehitysavusta ei kohdistu ollenkaan köyhyyden poistamiseen. Rahat voivat mennä aivan toisiin tarkoituksiin, kuten katastrofiapuun, geopolitiisiin tukitoimiin tai pakolaisapuun. Toisekseen osa avusta on väärässä muodossa kohdistuakseen köyhyyden poistamiseen. Se voi olla vaikkapa velkojen anteeksiantoa; velkojen jotka eivät tulisi maksetuiksi muutenkaan. Vaikka niiden anteeksianto voikin olla elintärkeää kehitysmaan talouden tervehdyttämisessä, ei sillä ole mitään vaikutusta todellisiin resurssien virtoihin. Kolmanneksi, on olemassa tarpeita rahoittaa maailmanlaajuisia projekteja, jotka eivät suoraan kohdistu minkään tietyn maan avuksi.

Jos arvioita korjaillaan näillä poikkeuksilla, saadaan virallisen kehitysavun nettovirroille uudet arviot: 135 miljardia dollaria vuodelle 2006, josta nousee 195 miljardiin vuodelle 2015. Kun arvioidaan rikkaiden maiden bruttokansantuotetta, ovat nämä avustussummat siitä 0,44 prosenttia vuonna 2006 ja 0,54 prosenttia vuonna 2015. Arviot ovat tietenkin vain arvioita, mutta näyttäisi siis vahvasti siltä, että Millennium – tavoitteet voidaan rahoittaa aiemmin monta kertaa luvattulla 0,7 prosentin bruttokansantuoteosuudella. Tämä edellyttää tietenkin sitä, että kaikki rikkaat maat kantavat vastuunsa. OECD:n Kehitysapukomitean DAC:n jäsenistä monikaan ei lupaustaan ole toteuttanut. Vuonna 2003 edes 0,5 prosentin rajaa ei saavuttanut kuin 5 maata: Hollanti, Norja, Tanska, Ruotsi ja Belgia.

Vuoden 2015 jälkeen äärimmäisen köyhyyden poistamisen kustannusten pitäisi kääntyä laskuun, mikäli Millennium –tavoitteet saadaan siihen mennessä toteutettua. Köyhyysloukussa olevien määrän pitäisi olla nykytilaa huomattavasti pienempi, joten kasvun pitäisi ruokkia jo itse itseään suurimassa osassa kehitysmaita. Täten absoluuttisen köyhyyden poistaminen kokonaan vuoteen 2025 mennessä on rahoituksen

riittävyiden osalta saavutettavissa ja viimeisen kymmenen vuoden osalta jo halvemmalla kuin aiemmin.

3.2.4 Harhaluuloja

Yleinen näkemys on, että kehitysapuun annetut rahat väijäämättä menevät hukkaan. Esimerkiksi koko Afrikan ajatellaan olevan niin takapajuinen, huonosti hallittu, moraaliton ja korruptoitunut, ettei se ole nykyaikaisen markkinatalouden ulottuvissa. Näin ajattelevat varsinkin ihmiset, jotka eivät ole Afrikassa koskaan käyneetkään. Samanlaisia ennakkoluuloja on aiemmin kohdistunut muihinkin seutuihin, kunnes ne ottivat muun maailman kehityksen kiinni.

Vuonna 2002 kehitysapua annettiin Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan noin 30 dollaria asukasta kohti. Tästä summasta 5 dollaria meni ulkomaalaisten konsulttien palkkioihin, 3 dollaria ruoka-apuun ja 9 dollaria velkojen hoitoon ja lyhennyksiin. Loput 12 dollaria per asukas voitiin sijoittaa parannuksiin. Ihme kyllä, näistä valtavista rahavirroista huolimatta valtavaa ja äkillistä elintason nousua ei ole niillä seuduilla näkynyt.

On totta, että huono hallinto ja korruptio ovat ongelmia Afrikassa, mutta sama pätee muihinkin köyhiin maihin. Hyvällä ja vakaalla hallinnolla on positiivinen vaikutus taloudelliseen kehitykseen. Toisaalta kasvavat tulot johtavat parantuvaan hallintoon, sillä paremmin koulutetut ja terveemmät kansalaiset voivat paremmin vahtia hallitsijoidensa tekemisiä. Korkeammalla hallintobudjetilla voidaan myös palkata paremmin koulutettuja virkamiehiä ja tehostaa hallintoa riittävällä teknologialla. Afrikan köyhät maat kehittyvät hitaammin kuin köyhät maat muualla, mutta eivät ole sen korruptoituneempia. Huonompi kehitys johtuneekin enimmäkseen vaikeista maantieteellisistä olosuhteista, sekä infrastruktuurin valtavista puutteista. Demokratian vajekaan ei Afrikassa ole sen suurempi kuin muissakaan köyhissä maissa. Demokratia sinänsä ei tietenkään ole edellytys köyhyyden poistamiselle. Lähinnä se auttaa perustavanlaatuisen ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Köyhyyden ajatellaan myös monesti olevan yhteydessä kulttuuriin. Köyhien yhteiskuntien kulttuureja on maailman sivu pidetty esteenä niiden kehitykselle. 1900-luvun alkupuolella Pohjois-Euroopan protestanttisia yhteiskuntia pidettiin innovatiivisina ja vireinä verrattuna Etelä-Euroopan katolisiin maihin. Vuosisadan puolenvälin tienoilla Etelä-Euroopan talous lähti kovaan kasvuun. Suuri vaikutus asiaan oli malarian taltuttamisella. Yhtäläillä kaukoidän konfutselaisten ja yhteisöllisyyttä korostavien arvojen nähtiin olevan esteenä taloudelliselle kehitykselle. Kun Aasian tiikerien talous lähti valtavaan nousuun 1900-luvun loppupuolella teoriat kääntyivätkin äkisti pääläelleen. Vuosituhannen vaihteen tienoilla ja varsinkin vuoden 2001 syyskuun terrori-iskujen jälkeen on islamilaista uskoa pidetty uhkana ja esteenä kehitykselle. Islamilaisten ääriliikkeiden kerätessä huomion ei välttämättä huomata, että jotkut nopeimmin kehittyvistä maista maailmassa ovat islaminuskoisia, esimerkkeinä vaikkapa Malesia, Tunisia ja Bangladesh.

Kulttuurin pohjalta on kovin vaikea ennustaa maan tulevaisuutta kahdestakin syystä. Ensinnäkin kulttuurit muuttuvat. Naisten tasavertaiset oikeudet, kaikkien lasten koulutus ja siirtyminen maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta teollistuneeseen nähdään joillekin kulttuureille mahdottomana. Kuitenkin suurin osa näistä asioista on alle sadan vuoden vanhoja eurooppalaisissakin kulttuureissa. Toisekseen kulttuureihin liittyy paljon ennakkoluuloja faktojen sijaan. Afrikkalaisten ajatellaan monesti olevan köyhiä laiskuutensa vuoksi. Heidän tiedetään myös olevan laiskoja, kun kerran ovat niin köyhiä. Köyhyyden syy on kuitenkin enemmänkin tarpeellisten työkalujen, lannoitteiden, teiden ja muun infrastruktuurin puutteessa, sekä vaikeissa olosuhteissa. Tällöin työn tuottavuus on niin pientä, ettei rikastumaan pääse kovallakaan työllä, hyvä jos hengissä pysyy.

Suosittu uskomus on myös taloudellisen vapauden ja kasvun positiivinen korrelaatio. Asiaa tutkittaessa korrelaatiota ei kuitenkaan ole löytynyt. Nykyään selkeimmin teoriaa vastaan sotii Kiinan talouden huikea kasvuvauhti, vaikka vapaus onkin melko vähäistä.

HIV-positiivisten suuri määrä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa on aikaansaanut näkemyksiä sikäläisen moraalien löyhyydestä. Asia ei ole kuitenkaan aivan näin

yksinkertainen. Asiaa tutkittaessa on paljastunut, ettei Afrikkalaisilla miehillä keskimäärin ole enempää seksipartnereita kuin rikkaiden maiden miehilläkään. Sama pätee naisiin. Sen sijaan tietämys HIV:n leviämistavoista ei Afrikassa liene yhtä vahvaa, samoin kondomien saatavuudessa on toivomisen varaa. Ei kaikilla toki niihin ole varaakaan.

Moni pelkää, että jos Afrikassa kuolleisuus, eritoten lapsikuolleisuus saadaan putoamaan länsimaiselle tasolle, on seurauksena valtava väestönkasvu, väestöräjähdyks. Tosiasiassa maapallolla jo tapahtuvan väestöräjähdyksen paras hallintakeino olisi Afrikan köyhyyden lopettaminen. Köyhyys osaltaan johtaa kasvaviin perheisiin perhesuunnittelun tiedon ja keinojen puutteessa. Kun lapsia kuolee paljon, halutaan varmistaa ainakin yhden poikalapsen selviäminen aikuisikään asti, joten lapsia hankitaan laumoittain. Suuret lapsiluvut ovat yksi vahvimpia köyhyysloukun riskitekijöitä, koska pääoma per capita laskee väestönkasvun ollessa nopeampaa kuin pääoman kasvun. Tiivistettynä siis köyhyys johtaa väestönkasvuun, joka johtaa yhä vaikeampaan köyhyyteen.

Kun kotitalouden taloudellinen asema paranee lapsia hankitaan vähemmän monestakin syystä. Kun infrastruktuuri paranee, ei lapsia enää tarvita työvoimaksi kotitarveviljelyyn, vedenhakuun ja muuhun päivittäiseen selviytymiseen. Kun koulutusmahdollisuudet paranevat, kustannukset lasta kohti kasvavat, jolloin harvemmat lapset koulutetaan paremmin. Naisten siirtyessä työelämään lasten hankkimisen vaihtoehtoiskustannus kasvaa. Lisääntynyt varallisuus myös mahdollistaa paremman perhesuunnittelun.

Globalisaation intomielisimmät kannattajat uskovat suitsemattoman talouskasvun leviävän itsestään kaikkialle ja hoitavan äärimmäisen köyhyyden ikään kuin automaattisesti. Ikävä kyllä, vapaat markkinavoimat eivät pysty varmistamaan talouskasvun leviämistä vaikeakulkuisille seuduille, kuten vuoristoihin ja viidakoihin, tai syvälle sisämaahan. Näillä seuduin taloudellinen tilanne voi jopa heikentyä, kun väkiluku kasvaa ja pääoma ei lainkaan, tai hitaammin kuin väestö. Erityinen ongelma

on myös luonnonvarojen kuluminen, joka heikentää pääoman määrää per capita entisestään.

Darvinistinen näkemys on, että olemassaolo on taistelua ja vahvat selviävät. Markkinataloudessa tämä on osittain totta, mutta pelkät markkinavoimat eivät riitä tekemään taloudesta tehokasta. Kuten aiemmin on jo todettu, kannattaa jotkut tehtävät jättää julkisen sektorin huoleksi. Samoin kansainvälisellä tasolla ei kaikkea voida jättää markkinavoimille. Luottamuksella ja yhteistyöllä on saavuttavissa talouskasvua myös hankalammista lähtökohdista. Kansainvälinen talous ei ole nollasummapeli, jossa yhden hyvinvointi on heti pois toiselta.

3.2.5 Miten se meitä hyödyttää?

Köyhien maiden avustamiseen liittyy monia kysymyksiä. Miksi meidän pitäisi auttaa? Miten köyhät voivat auttaa meitä? Tekeekö mikään maa mitään vain hyvää hyvyttään? Miten ehdimme taistella sekä köyhyyttä, että terrorismia vastaan? Kuinka meillä on varaa auttaa muita, kun itselläkin tekee tiukkaa? Näitä kysymyksiä pohditaan ympäri maailmaa, ymmärtämättä miten tiukasti köyhyyden poistaminen maailmanlaajuisesti liittyy muihin maailman ongelmiin.

Varsinkin kansallisen turvallisuuden ja köyhien auttamisen yhteys on vahvempi kuin useimmat tulevat ajatelleeksi. Sotilasbudjetteihin käytetäänkin moninkertaisesti rahaa verrattuna kehitysapuun. Vuoden 2002 tiedoilla pohjoismailla suhdeluku sotilasbudjetti per kehitysapu on alle viiden, useimmilla muillakin Euroopan mailla alle kymmenen, mutta esimerkiksi Yhdysvalloilla lähes kolmekymmentä.

On virhe hoitaa kansainvälisiä suhteitaan sotilasvoimin rauhanomaisempien keinojen sijaan. Se pohjautuu muutamaa harhaluuloon. Ensinnäkin monet uskovat, että köyhyyden poistamiseksi tehdään jo kaikki mahdollinen. Tutkimusten mukaan ihmiset säännöllisesti yliarvioivat maansa ponnistukset köyhyyden poistamiseksi. Hankalinta on se, jos vallanpitäjillä on sama luulo. Myös kuvitellaan, että asevoimin voidaan taata maailman turvallisuus. Sekä terrorismi, että kansainväliset konfliktit sikiävät

useimmiten köyhyydestä ja puutteesta, vaikka pinnalta katsoen ne olisivatkin uskonnollisen tai aatteellisen fundamentalismin tuotteita. Kyseessä ei siis ole mikään huntingtonilainen sivilisaatioiden yhteentörmäys.

Vaikka ulkomaille annettu apu on harvoin täysin pyyteetöntä, ei se laske avun arvoa. Toisaalta pyyteettömästäkin annettu apu yleensä päättyy hyödyttämään myös avun antajaa.

Kehitysmaiden auttaminen on useimpien ihmisten mielestä oikein ja hyväksyttävää. Poliittinen tahto ja uskallus tuntuu olevan pienempi kuin yksittäisten ihmisten tahto poliitikkojen pelätessä vastareaktioita avokätiselle avustamiselle. On totta, että ulkomaanavun vastustajat ovat monesti äänekkäämpiä, kuin puolestapuhujat.

Kansantalouden kriisi johtaa monesti myös valtiolliseen kriisiin. Köyhyysloukku, pankkien romahdus, velkakriisi tai hyperinflaatio voi johtaa jopa valtion romahdukseen. Vuonna 1994 CIA:n työryhmän tutkimus vahvisti, että valtion ongelmien juuret ovat useimmiten taloudellisissa syissä. Romahtaneet valtiot eivät ole ongelmia vain itselleen, vaan myös muulle maailmalle, lähialueilleen erityisesti. Levottomissa olosuhteissa sikiää väkivaltaa, terrorismia, järjestäytyntä rikollisuutta, pakolaisuutta, huumekauppaa ja tauteja, jotka vaikuttavat jopa maailmanlaajuisesti. Tällaisten ongelmien ehkäisy ennakkoon voisi olla halvempaa ja helpompaa, kuin niiden kanssa tuskailu jälkikäteen.

Kaikki valtiolliset ongelmat eivät tietenkään johdu taloudellisista syistä. CIA:n tutkimuksessa kuitenkin sadassakolmessatoista valtiollisessa romahduksessa aikavälillä 1957-1994 kolme selittävää tekijää oli ylitse muiden:

- *Korkea lapsikuolleisuus*, joka vihjaa yleisen materiaalsen hyvinvoinnin puutteen olevan vahvasti vaikuttavat tekijä.
- *Talouden avoimuus*, sillä vahvat taloudelliset siteet muuhun maailmaan pienentävät romahduksen riskiä.
- *Demokratia*, sillä demokraattisilla yhteiskunnilla romahduksen todennäköisyys näytti olevan selvästi vähäisempi.

Demokratialla on myös vahva linkki talouden kanssa, sillä useissa tutkimuksissa on havaittu demokratian todennäköisyyden kasvavan taloudellisen kasvun myötä. Erityisesti Saharan eteläpuolista Afrikkaa tutkittaessa on havaittu, että toimeentulon rajamailla kitkuttavissa kansantalouksissa pienikin tilapäinen takaisku voi johtaa romahdukseen. Samoin on havaittu erityisen haavoittuviksi valtiot, jotka ovat siirtymävaiheessa diktatuurista kohti demokraattisempaa järjestelmää.

Hyvä esimerkki köyhäinavusta, joka hyödytti myös avun antajaa, oli Yhdysvaltain Eurooppaan antama apu toisen maailmansodan jälkeen, Marshall-apu. Ensimmäisen maailmansodan katkeran ja katkeroittavan rauhan erheitä ei enää haluttu toistaa. Toisaalta kommunismin eteneminen haluttiin pysäyttää luomalla tiukat taloudelliset suhteet mahdollisimman monen eurooppalaisen valtion kanssa. Tärkeää Marshall-avun onnistumisessa oli molempien Yhdysvaltojen pääpuolueiden sitoutuminen yhteistyöhön asian suhteen ja toisaalta väkevä tiedotuskampanja, jolla myös kansa saatiin suunnitelman taakse. Eräs huomionarvoinen seikka on, että Marshall-avun aikana 1948-1952 Yhdysvallat antoi keskimäärin yli prosentin bruttokansantuotteestaan muiden maiden suoraan avustamiseen, eli suhteessa noin kymmenkertaisesti nykytasoon nähden.

3.2.6 Haaste sukupolvellemme

Kaksi ja puoli vuosisataa taloudellista kasvua on tuonut maailmaan hyvinvointia aivan uudessa mittakaavassa. Ennen teollista vallankumousta ja valistuksen aikaa oli suurimmalla osalla maailman ihmisistä lähes koko elämä päivittäistä henkiinjäämistäistelua köyhyyden, nälän, tautien, sorron ja sotien keskellä. Uudet valistuksen ajatukset toivat muutoksia kaikkeen inhimilliseen:

- Ranskan ja Amerikan vallankumousten seurauksena hallitsijoiden valta alettiin nähdä kansalta saatuna, eikä jumalista alkuperää olevana. Niinpä hallitsijoiden tuli siirtyä käyttämään valtaansa ennen kaikkea kansan parhaaksi.
- Talouselämänkin tuli muuttua palvelemaan ihmisten tarpeita, eikä vain itsensä.

- Demokraattisesti hallittujen valtioiden maailmanlaajuisen yhteistyön uskottiin tuovan maailmaan pysyvän rauhan.
- Tieteen ja teknologian uskottiin luovan itseään vahvistavan nousukierteen, jolla mahdollistetaan hyvinvointi kaikille.

Näiden ajatusten toteutuminen kokonaisuudessaan on toki edelleen kaukana, eikä niitä luultavasti täydellisinä koskaan saavutetakaan. Ne voivat kuitenkin toimia suuntaviivoina pyrkimyksissämme parempaan maailmaan.

Eri puolilla maailmaa edistystä on tapahtunut kovin eritahtisesti. Jotkut ovat nauttineet vapaudesta ja pystyneet kasvattamaan hyvinvointiaan. Jotkut ovat olleet 1900-luvun suurten totalitaaristen ihmiskokeiden uhreja. Fasismi ja kommunismi ovat onneksi romahtaneet maailmanlaajuisesti ajatellen marginaalisiksi liikkeiksi. Maailma on nyt rauhallisempi kuin koskaan. Suursodan välitöntä uhkaa ei ole, terrorismista ja uskonnollisesta fanaattisuudesta huolimatta. Suurempi uhka maailmanrauhalle lienevät Yhdysvaltain äärikristilliset kuppikunnat, kuin islamilaiset fundamentalistit. Joka tapauksessa maailmanlaajuiselle köyhyyden poistamiselle olisi nyt ennennäkemättömän hyvä tilaisuus. Ennenkin on otettu suuria askelia ainakin osittain humanistisista lähtökohdista, esimerkkeinä vaikkapa orjuuden, kolonialismin ja rotuerottelun lopettaminen. Nämä moraaliset askeleet ovat auttaneet koko maailmaa. Nyt olisi otettava muutama askel lisää:

- Kaikkien maiden tulee sitoutua köyhyyden poistamisen tavoitteeseen vuoteen 2025 mennessä. Välitavoitteena on köyhyyden puolittaminen 2015 mennessä.
- Kaikkien tulee sitoutua suunnitelmaan, jolla tuloksiin päästään. Millennium – tavoitteet ovat hyvä alku.
- Köyhien täytyy nousta vaatimaan oikeuksiaan äänekkäämmin.
- Yhdysvaltojen tulee ottaa maailman hyvinvoinnin edistämisessä rooli, mikä sille kuuluisi maailman rikkaimpana ja mahtavimpana maana.
- Kansainvälisen valuuttarahaston ja Maailmanpankin toiminnan pitää tähdätä aidosti koko maailman parhaaksi, ei vain suurimpien rahoittajamaiden.

- Yhdistyneiden kansakuntien roolia tulee kasvattaa entisestään kansainvälisessä kanssakäymisessä. YK:n erikoisjärjestöillä on asiantuntemusta, rahoitusta puuttuu.
- Tiede tulee valjastaa palvelemaan myös köyhien ongelmien helpottamista, sillä markkinavoimat ohjaavat tieteelliset edistysaskeleet rikkaiden ongelmiin.
- On suositettava kestäväää kehitystä. Vaikka lyhyellä tähtäimellä hyvinvointia voitaisiin saada helpomminkin, etenevät ympäristön tuhoutuminen ja ilmastonmuutos sellaista vauhtia, ettei niin voi jatkua.
- Jokaisen täytyy sitoutua muutokseen myös henkilökohtaisella tasolla.

4. Valkoisen miehen taakka

Syksyllä 2006 William Easterly julkaisi kirjansa *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Kuten kirjan nimikin jo antaa ymmärtää, on Easterly varsin kriittinen kehitysavulla aikaansaatuisten tulosten suhteen. Myöskään hän ei ole kovin toiveikas lähitulevaisuuden saavutusten suhteen, ainakaan jos ei avun metodeja muuteta rankasti.

Easterly jaottelee ihmiset ja järjestöt, muutkin kuin kehitysavun parissa toimivat, kahteen ryhmään: Suunnittelijoihin ja Etsijöihin. Tämä vastakkainasettelu on yksi kirjan kantavista teemoista. Suunnittelijat ovat traditionaalisen, ylhäältä johdetun koulukunnan kannattajia, Etsijät puolestaan vaihtoehtoisen, kysyntälähtöisemmän näkemyksen toteuttajia. Jo kirjan ensimmäisessä, johdantona toimivassa luvussa mainitaan nimeltä Jeffrey Sachs, joka joutuu Easterlyn hampaisiin nimenomaan Suunnittelijana. Easterlyn kirjaa voikin pitää lähestulkoon kiistakirjoituksena Sachsin johtamaa Millennium -projektia ja *End of poverty*-kirjaa vastaan.

Easterly ei sinänsä kyseenalaista Suunnittelijoiden hyvää tahtoa. Hän haluaa ennen kaikkea kiinnittää huomiota tehtyjen avustustoimenpiteiden laatuun. Sen sijaan, että kysytään mitä köyhyyden poistamiseksi kehitysavulta vaaditaan, tulisi kysyä mitä kehitysapu voi tehdä köyhien hyväksi. Sen sijaan, että asetettaisiin juhlavia ja lähes

mahdottomia tavoitteita, pitäisi keskittyä käytettävissä olevien resurssien mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön.

Äärimmäisen köyhyyden tragedian sijaan Easterly keskittyy kirjassaan toiseen tragediaan; viimeisen viidenkymmenen vuoden aikana on kehitysapuun käytetty 2,3 triljoonaa dollaria pystymättä silti saamaan apua tarvitsevien ulottuville edes halvimpia ja yksinkertaisimpia, mutta elintärkeitä avustustuotteita, kuten malarialääkkeitä.

Tässä luvussa esitellään Easterlyn kirjan sisältö pääpiirteissään. Myös kaikki tämän luvun numeroesimerkit ovat suoraan kirjasta.

4.1 Mikseivät Suunnittelijoiden suunnitelmat toimi?

4.1.1 Legenda suuresta ponnistuksesta

Jo 1950-luvulta lähtien on elänyt legenda, jossa köyhimmat maat ovat köyhyysloukussa. Sieltä ne eivät pääse pois ilman suurta maailmanlaajuista ponnistusta, jonka jälkeen ne siirtyvät kasvu-uralle ja apua ei enää tarvita. Tämän poliittisesti vetovoimaisen teorian vuoksi avustustoiminnassa ovat suosittuja tehottomat ja utopistiset suunnitelmat. Ne eivät toimineet puoli vuosisataa sitten, mutta Suunnittelijat suosivat niitä edelleen.

Legenda purettuna paloihin:

- *Köyhyysloukku, josta ei omin voimin päästä.* Yhdistyneiden Kansakuntien Millennium –projektin mukaan köyhimmat maat ovat köyhyysloukussa, joka estää niitä kasvamasta. Kuitenkin Angus Maddisonin kokoamissa tilastoissa aikavälillä 1950-2001 maista köyhimmän viidenneksen tulot nousivat 2,25-kertaisiksi, muilla mailla 2,47-kertaisiksi. Ero mahtuu virhemarginaaliin, ja köyhien maiden ryhmän kerroin eroaa nollasta. Kehitysavun määrälläkään ei näytä olevan merkitystä. Kun köyhien maiden ryhmä jaetaan kahtia avun määrän mukaan, huomataan kasvun olevan yhtä suurta keskimääräistä enemmän ja keskimääräistä vähemmän apua saavien ryhmissä. Köyhimpien maiden ryhmän jäsenet eivät pysy samoina, sillä joukkoon mahtuu myös menestystarinoita.

Mukana voi toki siis olla köyhyysloukussakin olevia maita, vaikka koko ryhmään määritelmä ei päde.

- *Köyhyys ei ole omaa syytä.* Millennium -projektin mukaan köyhyysloukku on merkittävämpi köyhyyden syy kuin huono hallinto. Vertailtaessa epädemokraattisia ja korruptoituneita maita muihin, huomataan kuitenkin niiden keskimääräisen talouskasvun olevan selvästi muita heikompaa. Kansainvälisestä avusta ei ole hyötyä, jos avustukset menevät huonon hallinnon ja korruption rahoittamiseen.
- *Ulkomainen apu auttaa kasvu-uralle.* Ulkomaisen avun tehokkuudesta on julkaistu paljon tutkimuksia, joiden tulokset poikkeavat toisistaan huomattavasti. Joidenkin mukaan avusta on hyötyä pitkän tähtäimen kehitykselle, joidenkin mukaan suurin osa avusta menee suoraan kulutukseen investointien lisääntymättä. Joissain tutkimuksissa hyöty kääntyi negatiiviseksi, kun saavutettiin tarpeeksi suuri prosentuaalinen osuus saajan BKT:stä. Näistä tutkimuksista kukin voi siteerata sitä, joka parhaiten tukee omia pyrkimyksiä.

Suurten kertaponnistusten vaikutuksia on hyvin hankala mitata. Tämä vaikeus onkin yksi argumentti niitä vastaan. Myöskin on melkolailla mahdotonta sanoa, olisiko avunsaajamaan kehitys kulkenut joka tapauksessa samaan suuntaan, ilman saatua apuakin. Pienempiä paikallisemman tason avustushjelmia on huomattavasti helpompi tarkkailla. Samoin avunsaajien ja kontrolliryhmän kehityksen eroja on yksinkertaisempaa vertailla pienemmissä projekteissa.

4.1.2 Markkinoita ei luoda, ne syntyvät

Kun suurilla avustusponnistuksilla ei ole saatu aikaan suuria ja kestäviä tuloksia, on markkinataloudesta alettu toivoa seuraavaa pelastajaa köyhille maille. Onhan markkinatalouden kehittyminen saanut aikaan länsimaiden ennennäkemättömän vaurastumisen. Ikävä kyllä, vaikka vapaa markkinatalous tuntuukin toimivan rikkaissa länsimaissa, ei köyhien maiden pakottaminen vapaaseen talouteen tunnu toimivan lähellekään yhtä hyvin. Normaalisti markkinat kehittyvät alhaalta ylöspäin. Ulkoapäin tuotu ja ylhäältäpäin luotu järjestelmä ei ota huomioon paikallisia olosuhteita, perinteitä

ja sosiaalisia normeja. Esimerkiksi käy suurin epäonnistuminen tällä alalla: Neuvostoliiton romahduksen jälkeinen taloudellinen ja yhteiskunnallinen romahdus Venäjällä. Länsimaisten asiantuntijoiden avulla talouselämää lähdettiin muuttamaan nopeasti shokkiterapialla, mutta asiat eivät sujuneet aivan toivotusti. Vielä vuonna 2004 tulot per capita olivat 17 prosenttia alle Neuvostoliiton huippuhetken vuonna 1989.

Shokkiterapia on ollut eräs ilmenemismuoto Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston viime vuosikymmenien rakennemuutosohjelmissa. Rakennemuutoslainoja on myönnetty löyhäkätisesti rahoittamaan tuontia köyhiin maihin. Lainojen ehtona on ollut markkinoiden vapauttaminen. Tarkoituksena on ollut saada aikaan talouselämän kokonaisvaltainen muutos kerralla.

Konseptin kokonaisvaltaisesta rakennemuutoksesta keksivät vuonna 1979 Maailmanpankin pääjohtaja Robert McNamara ja varapääjohtaja Ernest Stern. Ajatus rakennemuutosten takana oli se, että pienet muutokset eivät ole tehokkaita talouselämän perusteiden ollessa epäkunnossa, vaan kaikki on muutettava kerralla. Ikävä kyllä, kaiken muuttaminen kerralla on mahdotonta; eihän kukaan edes tiedä, mitä kaikkeen sisältyy. Toisin sanoen vaihtoehtoina ovat suuret tai pienet osittaiset uudistukset. Kummatkin voivat mennä pieleen, jolloin suurten virheiden korjaaminen on paljon hankalampaa kuin pienten. Suuret ylhäältä johdetut uudistukset eivät myöskään voi ottaa huomioon talouselämän koko kirjoa ruohonjuuritasolla. Shokkiterapia johtikin monesti valtavaan korruption ja julkisten varojen suoranaiseen ryöstöön.

Huonoista tuloksista huolimatta hoitoa on jatkettu vuosikausia ympäri maailman. Afrikka, entiset kommunistiset maat, sekä latinalainen Amerikka ovat kaikki saaneet vuosikymmenten kuluessa toistuvasti valtavia rakennemuutoslainoja korkeiden odotusten saatteluina. Nämä odotukset ovat pettäneet lähes joka kerta. Suunnittelijoiden ratkaisuna ovat olleet uudet lainat.

Toimivat uudistukset tulisi aloittaa pienillä askelilla alhaalta päin, ruohonjuuritasolta. Sekä hyödyke-, että pääomamarkkinat luonnostaan syntyvät ja kehittyvät, jos vain se sallitaan ja vaihdolla on jotain saavutettavissa. Markkinat toimivat sekä köyhien, että

rikkaiden hyödyksi. Ongelmana ovat kaikkein köyhimmät. Heillä ei ole rahaa, saati muuta vaihdettavaa markkinoille. Nälästä ja sairauksista heikoilla ei ole edes työpanosta tarjottavaksi. Ulkomaisen avun tulisikin auttaa nämä kaikkein kurjimmat alkuun, kunnes kehittyvien markkinoiden imu ottaa myös heidät mukaansa.

Kunnolla toimivat markkinat eivät synny ylhäältäpäin. Tärkeää toimivissa markkinoissa on paikallisten olojen mukaan kehittyneet järjestelmät, paikallisten etsijöiden toimesta. Yksi olennainen tehtävä paikallisille instituutioille on epäreilun toiminnan estäminen. Kontrollioimattomilla markkinoilla rehottavat vahvemman ja viekkaamman oikeudet estävät taloudellisen kehityksen yhtä tehokkaasti kuin markkinoiden puute.

Eräs tärkeä osa toimivista markkinoista on luottamus, vieläpä nimenomaan luottamus tuntemattomiin ihmisiin. Maailmanpankin ekonomistit Knack ja Keefer havaitsivat tutkimuksessaan vuonna 2000 vahvan positiivisen korrelaation maassa vallitsevan yleisen luottamuksen ja per capita tulojen välillä. Korkean tulotason maissa rehellisyys on arvossapidettyä kaikessa toiminnassa. Köyhissä maissa luottamus ja hyvä kohtelu tulevat monesti vain sukulaisten ja ystävien sisäpiirin osaksi, ulkopuolisten huijaamista saatetaan pitää jopa normaalina ja hyväksyttävänä. Tämä rajoittaa liiketoimintaa. Firmoja ei voida kasvattaa, kun työvoimaa ei uskalleta palkata sisäpiirin ulkopuolelta. Huijatuksi tulemisen pelossa myös valvonnan kustannukset ovat suuret.

Luottamuksen puutetta voidaan toki yrittää korvata institutionaalisesti. Yhteiskunnalliset ja erilaiset elinkeinoelämän järjestöt valvovat ja kohdistavat sanktioita väärintekijöihin. Ikävä kyllä tämä on kallista. Pienten kiistojen takia ei oikeuteen kannata mennä, eivätkä köyhissä maissa oikeusistuimetkaan ole välttämättä kovin luotettavia. Kehittymättömässä yhteiskunnassa muukin valvonta on hankalaa. Ihmisillä ei ole puhelinnumeroita, osoitteita, tai edes henkilöpapereita, joiden perusteella he olisivat jäljitettävissä ongelmatilanteissa. Kokonaisia kansantalouksia leimaa kirpputorimainen mentaliteetti. Kauppaa käydään käteisellä ilman takuita tuotteiden laadusta.

Luottamusta voidaan synnyttää myös paikallisesti, alhaalta ylöspäin verkostoitumalla. Verkoston yhteen sitovana voimana voi olla sukulaisuuden lisäksi esimerkiksi etninen tausta, ikäryhmä tai yhteinen ammatti. Verkoston sisällä kulkee tieto liikekumppaneista ja epäluotettavat päätyvät mustalle listalle. Myös pitkäkestoilla liikesuhteilla voidaan parantaa mahdollisuuksia onnistuneisiin kaappoihin.

Yksi yhteiskunnan tärkeitä tehtäviä on henkilökohtaisen ja omaisuuden turvallisuuden varmistaminen. Jos jokainen joutuu käyttämään osan pääomastaan turvallisuuden varmistamiseksi, on se pois tuottavasta käytöstä. Osa turvallisuuden tarpeesta voidaan täyttää myös epävirallisemmilla keinoilla. Sosiaaliset normit ehkäisevät rötöstelyä, varsinkin pienemmissä yhteisöissä, missä ihmiset tuntevat toisensa. Ne pätevät kuitenkin paremmin varakkaampiin ihmisiin, joilla on enemmän menetettävää. Köyhemmissä yhteisöissä turvallisuutta ei saa yhtä automaattisesti. Sosiaaliset normit eivät toimi, kun ihmisillä ei ole hävittävää. Ratkaisuna voi olla esimerkiksi vapaaehtoiset suojelujoukot. Nekin saattavat vahvistuessaan kääntyä tavallisten ihmisten intressejä vastaan ja muodostua mafioiksi, jotka ovat kiinnostuneempia omista eduistaan.

Maanomistuksen turvaaminen on edellytys pidemmän tähtäimen sijoituksille. Toisaalta rakennuksia ei kannata pystyttää, jos tontin omistus- tai vuokraoikeus ei ole varma, toisaalta maata voidaan myös käyttää vakuutena lainoihin, joilla mahdollistetaan suuremmat sijoitukset. Omistuksien mittaaminen ja rekisteröinti ovat kuitenkin kalliita toimenpiteitä, joita ei kannata suorittaa, jos maan tuottavuus on pieni, tai maata on runsaasti suhteessa asukaslukuun. Tällöin voidaan vielä pärjätä paikallisiin tapoihin tai yhteisomistukseen pohjautuvalla käyttöoikeusjärjestelmällä.

Ylhäältäpäin tuodut järjestelmät tuottavat suuria ongelmia yhteisvaikutuksessa perinteisten järjestelmien kanssa. Kaksi järjestelmää päällekkäin johtaa siihen, ettei kumpikaan järjestelmä toimi kunnolla. Perinteisten verkostojen romahtaessa uusi mahdollisempi järjestelmä ei välttämättä ole vielä valmis kantamaan koko yhteiskunnan kehitystä.

4.1.3 Suunnittelijat ja gangsterit

Vaikka kuinka haluttaisiin uskoa pelkkää hyvää, on osa maista kelvottomasti hallittuja. Ei ole mitään yhtä huonoa mallia, vaan vaihtelua on niin maiden välillä kuin sisälläkin. Joskus myös hyvää tarkoittavat saavat aikaan paljon pahaa. Joka tapauksessa tosiasiat pitäisi tunnustaa, liialla hienotunteisuudella ei edetä mihinkään. Valitettavasti demokratia on aivan kuin vapaat markkinat. Sitäkin on hyvin vaikea tuoda ulkoa.

Valtion tulisi olla riittävän vahva ja toimintakykyinen turvaamaan yksityisen sektorin toiminta ja markkinat riistäjiä vastaan. Riskinä on se, että vahva valtio riistää itse kansalaisiaan. Vapaiden markkinoiden lisäksi tulisi vallita myös poliittinen vapaus. Täydellisessä maailmassa on avoimessa yhteiskunnassa lehdistönvapaus, sananvapaus, kokoontumisvapaus ja poliittiset oikeudet myös toisinajattelijoilla. Vapaat tiedotusvälineet vahtivat hallitsijoiden tekemisiä ja huonot äänestetään pois virasta.

Kun markkinoiden toiminta on turvattu, yksityinen kulutus tapahtuu niiden kautta kysynnän ja tarjonnan mukaan. Demokraattisessa järjestelmässä äänestäjiltä tuleva palaute kertoo päättäjille julkisten hyödykkeiden, kuten toimivien liikenneväylien ja puhtaan ympäristön kysynnän. Äänestäjät äänestävät niitä, keiden uskovat parhaiten pystyvän tyydyttämään nämä tarpeet. Maailmanpankin tutkimuksissa onkin havaittu vahva positiivinen korrelaatio demokratian asteen ja hallinnon tehokkuuden julkisten hyödykkeiden tuotannossa välillä, myös silloin kun tulojen per capita vaikutus on poistettu.

Demokratia on alhaalta ohjautuva järjestelmä. Samoin kuin vapaat markkinat, se sopeutuu paikallisiin oloihin ja täyttää paikalliset tarpeet paremmin kuin ulkopuolelta tulleet asiantuntijat pystyvät.

Ikävä kyllä demokratiakaan ei ole mikään ihmelääke köyhien maiden ongelmiin. Vakaan ja toimivan demokratian synty on vielä vaikeampaa kuin vapaiden ja toimivien markkinoiden. Huijaaminen on mahdollista hallinnossa niin kuin taloudessakin.

Oikeusistuimet ja tuomarit voivat valvoa vallankäyttöä, mutta kukapa nimittääkään heidät tehtäviinsä, elleivät juuri vallanpitäjät itse.

Toinen demokratian ongelma on enemmistön tyrannia. Jos yksilöllisiä perusoikeuksia ei ole vahvasti turvattu myös vähemmistöille, voi enemmistö halutessaan sortaa heitä myös demokratiassa. Etnisesti heterogeenisissä köyhissä maissa perusoikeuksien turvaaminen on kaikkein tärkeintä, mutta juuri näissä maissa se on kaikkein hankalinta. Vallanpitäjät saattavat pitää yllä etnisten ryhmien välisiä ristiriitoja omien intressiensä vuoksi. Vähemmistön sortoon käytettävä vahva armeija on käytettävissä myös enemmistön joukosta tulevia toisinajattelijoita vastaan.

Omaisuuksien suoja on hyvin tärkeässä asemassa myös demokratiassa. Rikkaan vähemmistön laillinen omaisuus on turvattava, vaikka köyhä enemmistö sitä vaatisi itselleen. Jos rikastumisesta rangaistaan, jää koko yhteiskunnan taloudellinen kehitys jälkeen potentiaalistaan. Toisaalta rikkaan vähemmistön ei pidä antaa napata suhteettoman suurta poliittista valtaa itselleen. Tällainen oligarkkinen järjestelmä voi olla demokratian ja vapauden puutteesta huolimatta taloudellisesti vahva jonkin aikaa. Pitemmän päälle oligarkia on kuitenkin tehoton ja jähmeä, koska se keskittyy turvaamaan vallitsevaa tilannetta, eikä salli uusien yrittäjien rikastua työllään. Rikas vähemmistö siis suhtautuu nihkeästi demokratiaan pelätessään omaisuutensa tulevan uudelleenjaetuksi enemmistön kesken demokraattisessa prosessissa. Toisaalta vielä huonompi vaihtoehto rikkaille on se, että köyhä enemmistö toteuttaa tahtonsa väkivaltaisessa vallankumouksessa.

Monissa köyhissä maissa olosuhteet eivät ole suosiollisia demokratialle. Jos talouselämä pohjautuu paljolti luonnonvarojen tai alkutuotannon varaan, on yleensä suuri enemmistö maan kansalaisista köyhiä. Erityisesti suuret öljyvarat ovat monin paikoin esteenä demokratialle ja tulonjaon tasoittamiselle. Öljytulot on helppo jakaa uudestaan, jos enemmistö pääsee valtaan. Niinpä useat Afrikan ja Lähi-idän öljyntuottajamaat epätoivon vimalla torjuvat demokratisoitumista pitämällä kansan vahvasti kurissa ja tietämättömänä. Öljy on hyvä esimerkki niin sanotusta luonnonvarojen kirouksesta, jossa tuotot luonnonvaroista kyllä tukevat suoraan

talouskehitystä, mutta estävät pitemmän tähtäimen kasvun, joka pohjautuisi aitoon kehitykseen markkinoissa ja hallinnossa. Pieni ja vahvasti kontrolloitu keskiluokka ei pysty toimimaan vallan vahtina, vaan huono hallinto saa jatkaa valitsemallaan tiellä. Ei ole aivan selvää aiheuttaako köyhyys huonoa hallintoa vai toisinpäin, mutta käsi kädessä ne usein näyttävät käyvän.

Yhteistyö huonojen hallitusten kanssa on ongelmallista. Julkisesti ei voida myöntää avunsaajamaan hallinnon olevan korruptoitunutta, tehotonta, tai jopa rikollista, vaikka se hyvin tiedettäisiinkin. Kiertoilmaisut ja puolitotuudet leimaavat julkista keskustelua. Apua halutaan kuitenkin antaa sitä kipeimmin tarvitseville maille. Avustajamaiden kesken on myös sovittu, että paikallinen yhteistyö tapahtuu paljolti virallisia kanavia pitkin, avustusjärjestöiltä hallituksille. Niinpä iso osa avusta annetaan suorana budjettitukena kaikkein huonoimmille hallituksille.

Vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana on alettu kiinnittää huomiota avunsaajien hallinnon laatuun. Hyvästä hallintotavasta keskustellaan nykyään avustusjärjestöissä, mutta sitä ei vielä tiedetä miten muutos saadaan aikaan. Toisin sanoen rahaa syydetään gangstereille jotakuinkin entiseen malliin.

Ulkomailta tuleva apu voi myös tehdä huonosta hallinnosta vielä huonomman. Vaikutus on samantyyppinen kuin luonnonvarojen kirouksella; hallinnon saamat suuret rahasummat hyödyttävät lähinnä sisäpiiriläisiä, jotka etujensa menettämisen pelossa vastustavat pontevasti kaikkia demokratisoituspyrkimyksiä.

Tietoisena demokratiavajeesta, Maailmanpankki ja IMF ovat viime vuosina pyrkineet ottamaan neuvottelupöytiin mukaan myös kansalaisjärjestöjen edustajia, erityisesti suunniteltaessa kansallisia köyhyydenpoistostrategioita (poverty reduction strategy paper, PRSP). Demokratian korvikkeeksi näistä strategioista ei kuitenkaan ole. Vallanpitäjät antavat useimmiten kyllä neuvotella köyhyyden poistamisesta kenen kanssa hyvänsä, kunhan toiminta on puhtaasti epäpoliittista, eikä muodosta uhkaa heidän vallalleen.

Alueellisesti tai etnisesti riitaisassa maassa on avustusjärjestöjen vaikea ylläpitää puolueettomuuttaan. Tuki jollekin ryhmälle tai alueelle tulkitaan herkästi olevan muita vastaan. Jopa humanitäärinen katastrofiapu voi pahentaa konflikteja, kuten kävi Somaliassa 1990-luvun alkupuolella kilpailevien klaanien taistellessa avustusjärjestöjen toimittamista ruokalasteista.

Suunnittelijat haluaisivat asettaa ehtoja avun saannille ja varmistaa, että avustukset käytetään järkevästi. Samalla he kuitenkin tajuavat, etteivät voi kyseenalaistaa köyhien maiden itsemääräämisoikeutta kertomalla liian tarkkaan mitä tulee tehdä. Niinpä köyhät maat joutuvat köyhyydenpoistostrategioissaan avun toivossa arvailemaan mitä IMF ja Maailmanpankki haluavat kuulla. Jos arvaus ei mene kerralla oikein, laaditaan uusi suunnitelma yhteistyössä järjestöjen kanssa.

Kansainvälisen valuuttarahaston perustuskirja kieltää sitä sekaantumasta avustettavien kotimaanpolitiikkaan. Epäpoliittisesta tavoitteesta huolimatta istuvan hallinnon tukeminen on kuitenkin aina myös poliittinen teko. Vuosien varrella onkin muutaman onnekkaamman projektin ohella onnistuttu pönkittämään myös joidenkin murhanhimoisten diktaattorien valtaa. Hyvinä esimerkkeinä ovat vaikkapa Duvalierit Haitilla, sekä Mobutu Sese Seko Zairella. Mobutun hallintoa tuettiin lainoilla kylmän sodan aikana välillä 1965-1990 yhteensä kahdellakymmenellä miljardilla dollarilla, välittämättä edes väkivallasta IMF:n paikallisia työntekijöitä kohtaan. Tiedettiin myös varsin hyvin, etteivät nämä lainat enimmältään päättyneet lainkaan Zairen kansan hyväksi, vaan vallanpitäjien henkilökohtaiseen käyttöön.

Nykyään kansainväliset rahoituslaitokset ovat entistä paremmin tietoisia korruptiosta, huonosta hallinnosta ja väkivallasta. Sen sijaan, että tällaisten ongelmien kanssa painivat maat jätettäisiin selviytymään yksinään, pyritään niissä entistä innokkaammin remontoimaan hallintoa ulkoapäin. Varsinkin konfliktienjälkeisissä jälleenrakennustöissä ollaan usein tekemisissä pahimpien sotarikollisten kanssa, jotka sattuvat kutsumaan itseään hallitukseksi.

Samantyyppiset ongelmat ovat myös YK:n toiminnan riesana. Yhteistyö rosvohallitsijoiden kanssa voi tietenkin sisältää myös pragmatismia. Rauhoittelemalla hallitsijat voidaan helpommin tehdä itsenäistä avustustoimintaa ja todella saavuttaa köyhät avuntarvitsijat.

Huonojen hallintojen juuret ovat useimmiten niin syvällä myös historiallisesti, että avustusjärjestöillä ei kerta kaikkiaan ole keinoja hallinnon remonttiin. Mikä pahinta, nykyjärjestelmässä suuri osa avusta halutaan antaa nimenomaan hallitusten suorana budjettitukena. Tällöin avustusjärjestöt tarvitsevat hallitusta pitääkseen tavoitteidensa mukaiset rahavirrat liikkeellä. Nykyisessä järjestelmässä avustusjärjestöt kuluttavat suuren osan saajamaan hallituksen ajallisista resursseista pyrkiessään rohkaisemaan heitä parempaan hallintoon, mutta toisaalta kuitenkin haluavat paremman hallinnon tapahtuvan hallitusten omasta tahdosta. Toisinaan hallitus ohitetaan projekteissa kokonaan. Ulkomaiset asiantuntijat jakaantuvat kahteen leiriin. Toisten mielestä hallitus pitäisi jättää projektien ulkopuolelle useammin, toisten mielestä hallitusta pitäisi tukea yhä enemmän.

Menneisyyden kokemusten luulisi rohkaisevan luopumaan pakkomielteisestä halusta toimia aina hallitusten kautta, kuten myös halusta shokkiterapiaan ja yleismaailmallisiin ratkaisumalleihin. Köyhyyspoistamisohjelmien tulisi olla paikallisia ja vähittäisiä. Ainoastaan laajat infrastruktuuriprojektit lienee viisainta jatkossakin toteuttaa yhteistyössä hallituksen kanssa. Vain hyvin harvat köyhien maiden hallituksista ovat siinä määrin luotettavia, että niille voi antaa rahaa suoraan itsenäisesti käytettäväksi. Ulkopuolisten on tietenkin hankalaa nähdä, mitkä niitä ovat. Tyrannit pitää jatkossakin paljastaa ja paheksua, mutta ei kannata odottaa, että huonoa hallintoa pystyy ulkoapäin todella muuttamaan.

Sosiaaliset ja taloudelliset suhteet eri maiden kansalaisten välillä ovat kannatettavia, mutta rikkaiden maiden hallitusten ja virallisten avustusjärjestöjen ei tulisi toimia yhteistyössä huonojen ja korruptoituneiden avunsaajamaiden hallitusten kanssa. Apu tulisi tällöin viedä suoraan sen tarvitsijalle. Eihän demokraattisissa maissakaan kaikki

toiminta tapahdu viranomaisten kautta. Esimerkiksi Pelastusarmeijan leipäjono ei vaadi hallituksen sekaantumista asiaan. Miksi vastaavanlainen toiminta kehitysmaissa vaatisi?

4.2 Näin taakkaa kannetaan

4.2.1 Köyhät ja byrokraatit

Kehitysmaat tuottavat avustusjärjestöille ja rahoituslaitoksille vuosittain valtavan määrän raportteja. Vastalahjaksi ne saavat valtavat määrät asiantuntijavierailuja. Suunnittelijoiden johdolla tuotetaan paljon byrokratiaa, sen sijaan, että tuotettaisiin jotain tarpeellista. Byrokratia sinänsä ei ole huono asia. Sen tehokkuus vaatii kuitenkin ohjausta alhaaltapäin.

Avustusjärjestöjen byrokratian ongelma on vaikutusvaltaisten asiakkaiden puuttuminen. Kehitysmaiden köyhillä ei ole rahaa tai vaikutusvaltaa motivoimaan Etsijöitä ajamaan köyhien asiaa. Sen sijaan Suunnittelijabyrokraateilla on kannustin toteuttaa rikkaiden rahoittajamaiden toiveita. Niinpä painopiste on juhlallisissa projekteissa, joilla tähdätään koko maapallon kattaviin köyhyyspoisto-ohjelmiin. Niillä köyhät maat halutaan muuttaa rikkaiden kaltaisiksi. Niiden sijaan tulisi kuitenkin keskittyä pienempiin projekteihin, joilla aidosti pystyttäisiin auttamaan yksittäisiä ihmisiä.

Markkinoilla yhdistyvät lukuisten yksittäisten toimijoiden tekemät valinnat. Toimivilla markkinoilla kysyntä ja tarjonta määräävät tuotteille hinnan, sekä tuotetun ja myydyn määrän. Kysyntä ohjaa tarjontaa. Avustusjärjestöissä byrokraatit ohjailevat avun tarjontaa saamatta riittävästi ensi käden tietoa avun kysynnästä, tai sitten kysynnän määrittelevät muut kuin varsinaiset loppukäyttäjät, nimittäin rikkaiden maiden poliitikot ja heidän äänestäjänsä. Loppukäyttäjät, eli kehitysmaiden köyhät ihmiset ovat palvelun tilaajalle lähes näkymättömiä. Niinpä köyhät saavatkin apuna monesti jotain aivan muuta, kuin mitä kipeimmin tarvitsisivat. Puutteellinen tietämys antaa lisää valtaa Suunnittelijoille.

Ongelmat vain kasvavat kun samalla hiekkalaatikolla pyörii suuri määrä avustusjärjestöjä, jotka ovat vastuussa kukin eri päämiehelle, tai jopa usealle. Yksikään avustusjärjestö ei ole kuitenkaan selkeästi yksin vastuussa mistään halutusta lopputuloksesta. Kun asiat menevät pieleen, ketään ei voida osoittaa syylliseksi siihen. Niinpä kannustimet todellisiin ratkaisuihin ja raadantaan järjestöjen taholta eivät ole kummoisia. Ongelma on samantyyppinen myös suurissa yhteistyötä vaativissa hankkeissa kuten Millennium –projektissa. Jos yhteistyö onnistuu, mikään yksittäinen järjestö ei saa siitä suurtakaan kunniaa. Toisaalta kenenkään päätä ei vadille vaadita, vaikka projekti epäonnistuisikin. Kollektiivinen vastuu onkin avustusjärjestölle optimaalinen suojautumiskeino, sillä riippuuhun suurten projektien onnistuminen monista muistakin asioista, kuin järjestön omasta toiminnasta.

Kehittyneet ja vapaat markkinat poistavat monen päämiehen ja monen agentin ongelman. Agentti, siis yhtiö on suoraan vastuussa päämiehelle, eli kuluttajalle myymästään tuotteesta. Jos kuluttaja on tyytymätön, tietää hän keneltä vaatia rahansa takaisin, tai ainakin keneltä olla ostamatta jatkossa. Niinpä yhtiöllä on kannustin myydä kunnollisia tuotteita. Tämä ei päde kehitysavun markkinoilla, sillä päämiehen tietämys toteutuneista tuloksista, ja asiaan vaikuttaneista agenteista on puutteellista.

Byrokratia toimii paremmin demokratiassa. Äänestäjän palaute toimii kuten kuluttajan palaute markkinoilla. Poliitikon kannattaa siis suunnitella hallintokoneisto, joka tuottaa äänestäjien haluamia tuloksia. Toimivissa demokratioissa koneistolle annetaan useimmiten enimmäkseen selkeitä toteuttamiskelpoisia tavoitteita, ei vain kunnianhimoisia visioita.

Kaikista byrokraattisista ynnä muista ongelmista huolimatta kehitysapu tuottaa joskus myös tulosta. Edistystä on tapahtunut varsinkin terveydenhuollon ja koulutuksen alueilla. Viimeisen neljäkymmenen vuoden aikana keskimääräinen elinajanodote köyhissä maissa on noussut neljästäkymmenestä kahdeksasta kuuteenkymmeneen kahdeksaan vuoteen. Alle vuoden ikäisten lasten kuolleisuus on laskenut 131:stä kolmeenkymmeneen kuuteen per tuhat lasta. Suurimassa osassa

köyhistäkin maista kaikki lapset saavat nykyisin peruskoulutuksen. Vuonna 1960 osuus oli vain 65 prosenttia.

Vahvat ja enimmäkseen hyvämaineiset organisaatiot kuten Maailmanpankki ja IMF pystyvät rekrytoimaan parhaat mahdolliset työntekijät projekteihinsa. Toivottavaa on, että rekrytoinnissa voidaan keskittyä osaamiseen ja motivaatioon, eikä vaikkapa poliittisiin syihin. Vahvalla ammattietiikalla varustetut osaajat saavat usein aikaan parempia tuloksia, kuin kyyniset analyysit rikkaiden miellyttämisestä antavat ymmärtää. Vaikka katto-organisaatio olisi irrallaan kehitysmaiden todellisuudesta, pystyvät ammattitaitoiset kenttätyöntekijät monesti saamaan itsenäisesti paljon hyvää aikaan.

Kaiken kaikkiaan byrokraattinenkin koneisto toimii paremmin, jos

- toimenpiteet ovat helposti havaittavia ja valvottavia.
- tavoitteet ovat konkreettisia ja helposti mitattavissa.
- toimenpiteiden ja tavoitteiden välinen yhteys on helposti havaittavissa, eivätkä lopputulokseen vaikuta liiaksi muut seikat.
- tavoitteita ei ole liian monia yhdellä kertaa.
- tavoitteet ovat realistisia.
- asiakkaiden tahto ja tarpeet ovat hyvin tiedossa.
- kenttätyöntekijät ovat motivoituneita ja vastuussa tuloksista.

Kun kehitysapuprojektin tavoite on monitahoinen, vaikkapa köyhän maan talouden tervehdyttäminen, on edistyksen osoittaminen hyvin vaikeaa. Kun tulosten mittaaminen on hankalaa, tai mahdotonta, yritetään edistystä osoittaa mainostamalla käytettyjen panosten määrää. Kun tätä verrataan muuhun taloudelliseen toimintaan, on se tietenkin hieman outoa. Hyveeksi muuttuu mahdollisimman suuri rahan kulutus, ei suinkaan tulokset, joihin se johtaa. Rikkaiden maiden poliitikot ja suuri yleisö olisikin saatava ymmärtämään, että lisääntyvästä rahan käytöstä ei järjestöjä sovi kiittää, vaan saavutetuista tuloksista.

Rahankäytön lisäksi leveilläään myös muulla vaivannäöllä. Avustusjärjestöt tehtailevat suunnitelmia, työryhmiä, raportteja, kokouksia ja konferensseja. Organisaatiot käyttävät

toistensa tekemiä suunnitelmia omien suunnitelmiensa lähtökohtina, samoja asioita pyöritellään loputtomiin kokouksesta toiseen. Kun tulokset eivät ole näkyviä, palkitaan järjestöt näyttävistä tavoitteista.

Sivutuotteena kansalaisjärjestöjen toimeliaisuuden kasvusta kehitysapumarkkinoilla on ollut avun tavoitteiden määrän kasvu. Eri alojen etujärjestöjen intresseissä on tietenkin mahdollisimman suuren huomion saaminen omille tavoitteilleen. Etujärjestöt kilpailevat rajallisista kehitysapuvaroista, kuten myös avustusjärjestöjen rajallisista hallinnollisista resursseista. Rikkaiden maiden suurella yleisöllä on lukuisia tavoitteita, joiden joukkoon bilateraalisien avun järjestöt luonnollisesti yrittävät lobata omiaan. Palaute avustusjärjestöille ei tule avun tarkoitetuilta lopullisilta saajilta, vaan etujärjestöiltä. Niiden antamalla palautteella ei välttämättä ole mitään tekemistä avuntarvitsijoiden todellisten tarpeiden kanssa. Ollaan tilanteessa, jossa lukuisat eri toimijat sohivat suuntaan ja toiseen; liike on paljon päämäärää tärkeämpi.

Avunsaajamaiden hallintokoneistot ovat lujilla yrittäessään toimia yhteistyössä lukuisien järjestöjen kanssa. Samoin järjestöjen kenttätyöntekijät ovat lujilla, kun milloin mikäänkin tavoite julistetaan suurella innolla ykkösprioriteetiksi. Mahdollisimman monen köyhän auttaminen vaatisi keskittymistä tavoitteisiin, joissa yksikkökustannukset ovat pienet. On myös ymmärrettävä, että rahoituksen lisääminen yhteen hankkeeseen johtaa käytettävissäolevan rahoituksen pienenemiseen muissa.

Sen sijaan, että avustusjärjestöt keskittyisivät toteuttamaan yhden tavoitteen kunnolla, ne joutuvat poliittisessa paineessa jakamaan resurssinsa pieniin murusiin voidakseen ainakin nimellisesti työskennellä useiden tavoitteiden hyväksi yhtäaikaaisesti. Erikoistumisen edut jäävät saavuttamatta, samoin järkevimmat matalien yksikkökustannusten ja korkeiden tuottojen hankkeet jäävät puolitiehen. Jos kehitysavun lähtökohtana olisi oikeasti köyhien maiden kansalaisten auttaminen, tulisi rikkaiden maiden hallituksilla ja avustusjärjestöillä olla riittävästi rohkeutta myöntää, ettei kaikkea voida tehdä samanaikaisesti.

Kannustimet näkyvien tuloksien aikaansaamiseksi johtavat siihen, että avustusjärjestöjen palvelut ja köyhien tarpeet eivät ole yhteneviä. Esimerkiksi vaikkapa tie tehdään kyllä valmiiksi, mutta ylläpito jätetään täysin hunningolle. Lahjoittajat kieltäytyvät yleensä systemaattisesti rahoittamasta projektinsa ylläpitoa ja käyttökustannuksia, vaikka loppukäyttäjien taholta tälle olisi kovaa kysyntää. Kestävän kehityksen nimissä projektin valmistumisen jälkeen vastuu sen ylläpidosta halutaan oitis siirtää paikalliselle hallinnolle, ajatellen tämän olevan välttämätöntä pitkän tähtäimen onnistumisille. Ikävä kyllä, tulos on yleensä täysin päinvastainen. Vaikka paikallishallinnolla olisikin tahtoa ylläpitoon, mikä ei usein ole edes totta, ei se ilman lisäresursseja ole edes mahdollista. Paikallishallinnon varaan ei yleensääkään kannata laskea, vaan varautua jo projektia suunnitellessa myös pitkän tähtäimen ylläpitoon.

Jo vuosikymmenien ajan on avun koordinointi ollut yksi painopistealueista keskusteltaessa kehitysavun ongelmista. Valtava byrokratia avustustoiminnan ympärillä johtuu paljolti juuri siitä, että lukuisat järjestöt, hakiessaan oikeutusta omalle toiminnalleen, tekevät paljon useampia asioita, kuin on järkevää. Kaikki tämä hyväksytetään vielä paikallisella hallinnolla, jolloin kaikki sen resurssit menevät avun vastaanottamiseen. Tällaisen järjestelmän tehokas koordinointi on mahdotonta.

Oma ongelmansa on myös avustusjärjestöjen tarve miellyttää niitä, jotka maksavat laskut. Köyhiä maita autettaessa pyritään osa hyödystä valuttamaan avun antajalle. Rahoittajat näin ollen monesti vaativat, että tietty osa avustusmäärärahasta korvamerkitään kotimaisten asiantuntijoiden palkkaamiseen, tai kotimaisten tuotteiden ostoon lähetettäväksi avustettaville. Tällöin avun tehokkuus kärsii, kun rajoitetaan kilpailua siitä, kuka toimittaa, mitä toimitetaan ja mihin hintaan.

Kun avustusjärjestöllä on suhteellisen avoin valtakirja varakkailta rahoittajilta, epämääräiset tavoitteet, eikä suoraa vastuuta varsinaisille avunsaajille, ei sillä ole myöskään suurta tarvetta tehdä työtään parhaimmalla mahdollisella tavalla. Vaikka kehitysavun toimintaa ja tuloksia onkin jo pitkään arvioitu, se on monesti ollut avun toteuttajien omaa toimintaa. Jos jotain vikoja onkin löytynyt, ei se ole kuitenkaan ollut

kenenkään syytä. Rahoittajien olisikin syytä vaatia projekteilta parempaa valvontaa ja selkeitä vastuuhenkilöitä.

Maailmanpankin ja IMF:n taholta on viime aikoina pyritty parantamaan avun laadun ja määrän korrelaatiota todellisten tarpeiden kanssa. Keinona ovat olleet laajamittaiset köyhyydenpoistosuunnitelmat (PRSP). Vaikka peräänkuulutetaan paikallistason sitoutumista hankkeisiin, halutaan ne, paradoksaalista sinänsä, kuitenkin suunnitella ylhäältäpäin.

Todellista sitoutumista ei voida saavuttaa ilman luottamusta. On luotettava siihen, että paikalliset voimat tietävät parhaiten paikalliset tarpeet. Valvontaakaan ei tietenkään sovi unohtaa. Sen sijaan, että palkataan asiantuntijoita laatimaan taas uutta suurta suunnitelmaa, pitäisi asiantuntijoita lähettää paikan päälle perehtymään paikallisiin oloihin ja avustamaan paikallisten ratkaisujen keksimisessä.

Maailmanpankki ja IMF ovat kuitenkin suurista avustusjärjestöistä parhaimmasta päästä varsinaisen tehtävänsä toteuttamisessa. Jotkut kansalliset järjestöt ilmoittavat suoraan tavoitteekseen omien kansallisten ulkopoliittisten etujensa valvomisen, esimerkkinä USAID. Aivan oma lukunsa on YK, jonka avustustoiminnan päätuote tuntuu olevan loputtomat huippukokoukset. YK:n edellytykset todellisiin edistysaskeliin ovat tietenkin hyvin huonot, sen ollessa vastuussa kaikille 191 jäsenmaalleen periaatteella ääni per jäsen. Jäsenistä monet eivät ole demokratioita ja niiden omat tavoitteet saattavat olla varsin kaukana YK:n näennäisesti yleisesti hyväksytyistä tavoitteista. Monen päämiehen ja kollektiivisen vastuun ongelmat ovat YK:ssa vaikeita esteitä tehokkaalle toiminnalle.

Yhteenvetona avustusjärjestöjen byrokraateille tilanteen parantamiseksi:

- Rikkaiden maiden tulisi lakata tukemasta epärealistisia ja utopistisia suurhankkeita, ja keskittyä tukemaan pienempiä tarkasti kohdennettuja hankkeita.
- Kollektiivinen vastuu ei toimi, joten avustusjärjestöjen vastuu on oltava selvästi rajattu.

- Avustusjärjestöt pitäisi kilpailuttaa projektikohtaisesti ja antaa parhaan hoitaa projekti. Saman asian kimpussa on turha olla monta järjestöä kerrallaan.
- Ulkopuolisen ja puolueettoman tahon pitää arvioida projektin menestys. Virheistä pitää oppia, sen sijaan, että niitä tehdään uudelleen. Myös avustusjärjestöillä pitää olla tulosvastuu.
- Avustusjärjestöjen tutkimusosastojen pitää antaa tehdä työnsä itsenäisesti, vaikkeivät tulokset miellyttäisikään.
- Liike-elämän osallistumista kehitysyhteistyöprojekteihin yhteistyössä avustusjärjestöjen kanssa pitäisi kasvattaa. Yrityksillä on aidot kannustimet saada projektit toteutettua kunnialla.
- Avuntarvitsijoista on opittava erottamaan ne, jotka ovat luotettavia ja joilla on halu ja kyky auttaa itseään. Heihin täytyy myös luottaa ja antaa heille kannustimia ja tilaisuuksia parantaa omaa elämäänsä.
- Avustusjärjestöjä on rohkaistava viemään apunsa suoraan sitä tarvitseville.

4.2.2 Köyhien ystävät

Suurimat resurssit köyhien maiden avustamiseen on Kansainvälisellä valuuttarahastolla IMF:llä. Vuonna 2004 sillä oli 157 miljardia dollaria käytettävissä lainoihin, joista 96 miljardia oli lainattuna ulos. Rahansa se saa jäsenmaksuina lähes kaikilta maailman mailta. Jäseniä on nykyään 185.

Alunperin IMF perustettiin vuonna 1945 tasapainottamaan länsimaiden valuuttakursseja ja estämään suurien kauppataaseen vajeiden syntymistä. Tässä tehtävässään se menestyikin hyvin. Myöhemmin sen toiminta muuttui monimuotoisemmaksi ja siirtyi enemmän köyhien maiden ongelmien pariin. Tulokset ovat olleet vaihtelevampia.

Itse IMF määrittelee päätehtävänsä olevan kestävä talouskasvun turvaaminen lainaamalla rahaa vaihtotaseongelmien kanssa painiville maille. Taloudellisen avun pitäisi myös auttaa valuuttavarantojen riittävän tason ylläpitämiseen, valuuttakurssien puolustamiseen ja tuonnin rahoittamiseen. Merkittävä ja näkyvä osa toimintaa on taloudellinen kurinpito. Köyhätkin maat yritetään saada maksamaan laskunsa ja

lainanlyhennyksensä ajallaan, ettei kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden toiminta häiriintyisi liikaa.

Perintätoimistona toimiminen on tehnyt IMF:stä epäsuositun. IMF:n keinot kuitenkin lienevät mieluisampi vaihtoehto kaikille osapuolille, kuin länsimaiden aiemmin harrastama tykkivenediplomatia velallisiansa kohtaan. Tiukkojen ehtojen asettaminen lainansaannille on ymmärrettävä pyrkimyksenä varmistaa lainan takaisinmaksu.

IMF:n toiminnassa on ollut menestystarinoita. 1980-luvulla Etelä-Korea ja Thaimaa pelastettiin pulasta, 1990-luvulla mm. Meksiko. Menestykset ovat kuitenkin olleet enimmäkseen luonteeltaan lyhytaikaista kriisiapua. Kunnianhimoiset yritykset kehittymättömämpien kansantalouksien uudistamiseksi eivät ole aina olleet yhtä menestyksekkäitä. Monimutkaisia ongelmia on Suunnittelijan mentaliteetilla lähdetty ratkomaan asettamalla yksinkertaisia numeerisia tavoitteita, joiden hyödyllisyydestäkään ei ole aina vallinnut yksimielisyyttä. Köyhiä maita ei kuitenkaan tarvitse pakottaa mukaan rajuihinkaan ohjelmiin. Ne ovat halukkaasti mukana ja suostuvat epätoivoisessa tilanteessa IMF:n pitkällä tähtäimellä ankariin ehtoihin, varsinkin kun muita rahoittajia ei tässä vaiheessa enää löydy.

IMF:n mielestä köyhän maan keskuspankki tarvitsee ennen kaikkea uskottavan valuutta-, eli käytännössä dollarireservin. Ensinnäkin siksi, että asukkaat voivat tehdä kauppaa ulkomaiden kanssa, ja toisekseen voivat maksaa velkansa takaisin ulkomaisille velkojille. Useimmiten IMF:n työkaluna talouden tervehdyttämisessä on valtion menojen ankara leikkaaminen, sillä valtion alijäämäinen budjetti rahoitetaan lainaamalla joko ulkomailta, tai keskuspankilta, eli painamalla lisää rahaa. Inflaatio vähentää entisestään ihmisten halua pitää paikallista valuuttaa ja voi johtaa paniikkiin ja hyperinflaatioon, eli dollarivarannon yhä pahempaan heikkenemiseen.

IMF:n standardilääke dollarivarannon vahvistamiseksi on siis keskuspankin antaman luoton supistaminen, mikä vaatii valtionbudjetin supistamista. IMF antaa valtionhallinnolle monesti hyvin yksityiskohtaisia ohjeita siitä, kuinka supistus saadaan aikaan. Nämä ohjeet ovat monesti kansan keskuudessa hyvin epäsuosittuja, koska ne

usein rokottavat suoraan valmiiksi köyhien ihmisten valtiolta saamia etuuksia. Ihmiset näkevät kurjan tilansa herkästi vain IMF:n syynä ja IMF:n vastaisia mellakoita onkin nähty monissa maissa.

IMF:n määräämä shokkihoito on monissa tapauksissa edeltänyt valtion romahdusta anarkiaan tai sisällissotaan. Esimerkiksi Liberia ja Somalia viettivät kymmenestä viimeisestä vuodesta ennen valtion sortumista yli 70 prosenttia ajasta IMF:n ohjelmassa. Liberia vajosi kaaokseen 1985, Somalia hajosi kilpailevien klaanien välisiin sotiin 1991 alkaen. Ei voida sanoa, mikä osuus IMF:n toiminnalla on ollut kaaoksen varsinaiseen syntyyn. Voidaan kuitenkin jälkiviisaasti arvella, että shokkihoito ei ole aina ollut hyvä ajatus, varsinkaan maissa, jotka ovat poliittisesti hyvin epävakaita. IMF:n ajattelutavan mukaan kaikki maailman maat ovat oikeutettuja saamaan siltä apua. Suunnittelijahenkisesti samoja keinoja yritetään käyttää hyvin erilaisten valtioiden auttamiseen.

Yksi syy IMF:n vaihtelevaan menestykseen avustustyössään on kansantaloudellisen tilinpidon vaikeus kehittymättömissä talouksissa. Ilman luotettavaa tietoa esimerkiksi kansantaloudessa kierrossa olevasta rahamäärästä, on mahdotonta tietää kuinka paljon rahaa voidaan talouteen pumpata ulkopuolelta vaarantamatta dollarireservejä ja inflaatiokehitystä. Kansantalouden huono tilinpito ei vaikuta taloudenpitoon samalla tavalla ilman IMF:n sekaantumista, sillä todelliset rajoitteet pitävät kyllä huolen siitä, että valtiontalous tasapainottuu. Jos rahaa ei ole, sitä ei myöskään voida käyttää.

IMF:n myöntämiin lainoihin oleellisesti kuuluvien ehtojen toteutumisen valvonta on ollut löysää. Uusia lainoja on myönnetty turhan helposti ilman, että edellisenkään lainan ehtoja on tosissaan yritetty toteuttaa. Vastaanottajamaan on annettu aloittaa puhtaalta pöydältä kerran toisensa jälkeen, varsinkin jos vallanpitäjät ovat vaihtuneet edellisen kierroksen jälkeen.

IMF pyrkii varmistamaan antamiensa lainojen takaisinmaksun vaatimalla lainojensa ehtoihin suosituihin maksujärjestyksessä muihin velkoihin nähden. Siitä huolimatta IMF on joutunut myöntämään paljon uusia lainoja entisten

takaisinmaksuun. Monet köyhät maat ovat jääneet riippuvaisiksi IMF:n uusiutuvista lainoista vailla juurikaan toivoa saada lainat itse maksetuiksi pois.

Tilannetta ovat pahentaneet samanaikaisesti muiden luotonantajien antamat lainat. Maailmanpankin, rikkaiden maiden myöntämät kahdenväliset, sekä vientiluottolaitosten antamat lainat ovat yhdessä IMF:n lainojen kanssa tehneet monien köyhien maiden velkataakan mahdottomaksi kantaa. Vuonna 1996 Maailmanpankki ja IMF joutuivat ensi kertaa historiassaan antamaan osan myöntämistään lainoista anteeksi. Anteeksiantoa saadakseen köyhät ja velkaantuneet maat joutuivat täyttämään samoja ehtoja, jotka niiden olisi kuulunut täyttää jo lainan saadakseen. Lainojen anteeksiannon toivottiin olevan tehokas kertaluontoinen ratkaisu, jolla köyhän maan talous saadaan kerralla kasvu-uralle. Samaa toivottiin aikoinaan myös annetusta lainasta; tuloksetkin ovat olleet suunnilleen yhtä hyviä. Lainoja onkin toistuvasti anteeksiannettu, viimeksi vuonna 2005 G8-kokous päätti armahtaa sataprosenttisesti kahdeksantoista köyhän maan velat.

Toistuva velkojen anteeksianto on romahduttanut velallisten halun suunnitella uskottavasti lainojen takaisinmaksua. Maailmanpankin olisi avustusjärjestönä varmaankin järkevintä luopua käyttämästä termiä ”laina” näissä yhteyksissä ja puhua suoraan avustuksista. IMF:n ei pitäisi olla avustusjärjestö, joten sen olisi parasta luopua kokonaan tekemästä yhteistyötä köyhimpien maiden kanssa. Ei liene järkevää kerta toisensa jälkeen pelastaa rahalla pulasta maita, jotka eivät suostu pysymään poissa pulasta jatkossa.

4.2.3 Puoskarointia

Viime vuosina on kasvava joukko avustusjärjestöjä, julkkiksia ja valtiomiehiä ryhtynyt pontevasti vaatimaan, että maailma kiinnittäisi enemmän huomiota HIV-viruksen leviämisen estämiseen ja toisaalta tartunnan jo saaneiden lääkitsemiseen. Vuonna 2002 pelkästään Afrikassa aidiin kuoli yli kaksi miljoonaa ihmistä ja yli kolme ja puoli miljoonaa sai HIV-tartunnan. Huomion kiinnittäminen asiaan on siis vähintäänkin aiheellista. Kuitenkin HIV-virus on ollut tunnettu jo reilusti yli kaksikymmentä vuotta

ja jo 1980-luvulla ennustettiin sen tulevan tappamaan kymmeniä miljoonia ihmisiä, varsinkin Afrikassa. Silti mihinkään merkittäviin toimenpiteisiin ei ryhdytty viruksen pysäyttämiseksi.

Aidsin leviäminen ja yritykset sen ehkäisemiseksi ovat hyvä esimerkki siitä, miten kaukana ruohonjuuritason todellisuudesta Suunnittelijoiden ajattelu on ollut ja on edelleen. Piittaamattomuudesta on siirrytty tehottomaan, mutta näkyvään piittaamiseen.

Kummallista epäonnistumisessa HIV-epidemian torjunnassa on se, että monet muut kehitysavun suurimmat menestystarinat ovat nimenomaan terveydenhuollon alalta. Jälleen kerran tarkkaan rajatut, köyhien tarpeisiin aidosti pohjautuvat ja helposti valvottavat projektit ovat onnistuneet suurimmalla todennäköisyydellä. Maailmanlaajuisen yhteistyön avulla esimerkiksi isorokko saatiin hävitetyksi kokonaan.

Kuten muidenkin tarttuvien tautien kanssa aids olisi myös ollut helpompi pysäyttää, tai ainakin hidastaa sen leviämistä heti alkuvaiheessa. Virus ja sen tarttumistapa saatiin kyllä tunnistettua, mutta tämä tieto ei johtanut tehokkaisiin toimenpiteisiin köyhissä maissa.

Maailmanpankki tukee WHO:n laskelmaa, että nykyään pelkästään Afrikassa tarvittaisiin miljardi dollaria vuodessa aidsin leviämisen vastaiseen työhön. Vuosina 1988-1999 Maailmanpankki käytti kaikkiin Afrikan aids-projekteihin 15 miljoonaa dollaria vuodessa, vaikka jo 1991 artikkeli Maailmanpankin lehdessä ennusti vuosituhaten vaihteessa HIV-tartuntojen määrän olevan 30 miljoonaa. Todellinen luku vuonna 2000 oli jo 40 miljoonaa, eli totuus on, että tulossa oleva epidemia osattiin ennustaa jo 1990-luvun alkupuolella. Aids-ongelman räjähdettyä käsiin vie se valtavat määrät resursseja muiden yhtälailla tappavien tautien torjunnasta.

Aids-epidemian seurauksena perinteinen perhemalli on monin paikoin romahtanut, kun aikuistuneet lapset eivät ole enää pitämässä huolta omista ikääntyvistä vanhemmistaan. Toisaalta valtavat määrät lapsia jäävät orvoiksi, kun heidän vanhempansa kuolevat aidiin. Orvoista onnekkaammat voivat päästä sukulaisperheen suojiin. Silti hekin ovat

yleensä syrjityssä asemassa ja jäävät vähemmälle koulutukselle. Katulapsiksi päätyvät orvot ovat kuitenkin vielä paljon huonommassa asemassa. He kuolevat useimmiten nuorina nälän, väkivallan, huumeiden tai onnettomuuksien uhreina. Useat myös myyvät itseään ja sairastuvat vuorostaan aidsin. Afrikassa on kasvamassa uusi sukupolvia kouluttamattomia, aliravittuja ja juurettomia aikuisia.

Ikävä kyllä, aidsin vastainen taistelu saattaa kehitysmaissa aiheuttaa enemmän kuolonuhreja, kuin mitä se pelastaa. Asia on poliittisesti hyvin arkaluontoinen, joten keskustelua avustusrahojen tehokkuudesta verrattaessa aids- ja muita terveysprojekteja ei juurikaan uskalleta käydä. Kolmen lääkkeen antiretroviraali-cocktail, joka on tehokkaasti laskenut aids-kuolleisuutta länsimaissa, on nykyisin saatavana myös geneerisenä kopiolääkkeenä. Sen hinta on täten laskenut huomattavasti, mutta on edelleen noin kolmesataa dollaria vuodessa per potilas. Kustannuksia on tietenkin muitakin: HIV-testi, lääkkeiden annostuksen säätö terveydenhoitohenkilökunnan avustuksella, potilaiden neuvonta ja valvonta, immuunikadon aiheuttamien infektioiden hoito ja niin edelleen. Maailman terveysjärjestössä arvioidaan, että yksi lisävuosi aids-potilaan elämään maksaa noin 1500 dollaria. Varsinaisen aids-lääkkeen osuus kustannuksista on siis vain murto-osa. Kyseessä ei ole myöskään mikään ihmelääke, sillä WHO:n mukaan HIV-positiivisille on antiretroviraalisilla lääkkeillä odotettavissa kolmesta viiteen vuoteen lisää elinaikaa.

Aidsiin sairastuneiden puolestapuhujat korostavat, että kaikkien tartunnan saaneiden ihmisoikeuksiin tulisi kuulua oikeus hoitoon kustannuksista huolimatta. Kaunis ajatus, mutta entäpä muiden ihmisoikeudet? Muita kohteita niukkojen varojen käyttöön olisivat vaikkapa uusien HIV-tartuntojen ennaltaehkäisy, muiden helpommin hoidettavien tappavien tautien hoito, tai puhtaan veden saannin varmistaminen. Tärkeää onkin huomioda tulevatko rahat aidsin hoitoon lisärahana muun kehitysavun päälle, vai ovatko ne pois muiden ongelmien hoidosta. Julkisen terveydenhuollon raaka peruseriaate on, että ensin tulisi pelastaa ne, jotka ovat pelastettavissa edullisesti. Näin mahdollisimman moni pelastuu. Vertailun vuoksi: kolme miljoonaa lasta maailmassa kuolee vuosittain tauteihin, joita vastaan rokotukset maksaisivat muutamia senttejä per annos.

Huolimatta menestystarinoista köyhien maiden terveydenhoidossa, on avustusketjussa lahjoittajasta hoidon saajalle heikkoja lenkkejä välissä. Kansalliset ja kansainväliset terveydenhoitobyrokraatit nielevät osansa rahoista. Maissa, joissa korruptio on yleistä, myyvät terveystoimikammiot avustusketjulta saamiaan lääkkeitä mustassa pörssissä. Tutkimuksissa Kamerunissa, Guineassa, Tansaniassa ja Ugandassa arvioitiin, että 30-70 prosenttia valtion lääkkeistä katoaa ennen kuin ne saadaan toimitettua niitä tarvitseville.

4.3 Valkoisen miehen armeija

4.3.1 Kolonialismista uudenlaiseen imperialismiin

Uudenlainen imperialismi tekee tuloaan. Erilaiset kansainvälisen ja kotimaisen hallinnon sekoitukset ovat vallassa esimerkiksi Bosniassa, Kosovossa, Sierra Leonessa, Afganistanissa ja Irakissa. Samoin kuin perinteisemmässä imperialismissa suuri osa maan poliittisesta vallasta on ulkomaalaisten käsissä. Tätä puolustellaan sillä, että romahtaneet ja huonosti hallitut valtiot eivät itsenäisesti pysty kehittymään, saati edes varmistamaan sisäistä ja ulkoista turvallisuuttaan. Erilaisin holhous- ja jaetun suvereniteetin järjestelyin pyritään tuomaan rauhaa ja hyvinvointia horjuville maille.

Kuvaavaa on, että vuonna 2004 Yhdysvaltain ulkoministeriöön perustettiin oma toimisto suunnittelemaan konfliktinjälkeistä jälleenrakennusta maihin, jotka eivät ole vielä edes sodassa. Mandaattiin ei kuulu vanhojen valtioiden uudelleenpystyttäminen, vaan uusien demokraattisten ja markkinaorientoituneiden luominen. Kaikki tämä tulisi tapahtumaan vahvalla Suunnittelijamentaaliteetillä, koordinoimalla ylhäältäpäin.

Aikaisemmin kaikki olivat yhtä mieltä, että kolonialismi oli pahasta. Postkolonialistisen Afrikan surkea tila on saanut monet kuitenkin kuvittelemaan, ettei siirtomaamenneisyys niin huono ollut. On jopa sanottu, että liberaali imperiumi voi olla toimivampi kuin takapajuiset kansallisvaltiot.

Kun länsimaat eivät saaneet hienovaraisella ohjauksella köyhiä maita kehittymään, otettiin yhä vahvempia keinoja käyttöön. Kun kehitysapu 1960- ja 1970-luvuilla epäonnistui avunsaajamaiden huonojen hallitusten vuoksi, oikeutettiin näin 1980- ja 1990-luvuilla vaaditut rakenteelliset uudistukset. Näiden epäonnistuessa elätelläänkin nyt toiveita mieluisan kehityksen aikaansaamisesta korvaamalla ääritapauksissa kansalliset hallinnot osittain tai kokonaan kansainvälisen yhteisön hallinnolla.

Vanha viisaus kolonialismin pahuudesta pitää kuitenkin edelleen paikkansa. Imperialismi ei suinkaan helpottanut taloudellista kehitystä siirtomaissa. Se loi pohjan nykyajan huonoille hallituksille ja valtiollisille romahduksille. Varsinkin siirtomaavallan hallitsematon ja äkillinen lopettaminen, sekä valtionrajojen historiallisista rajoista piittaamaton vetely jätti jälkeensä paljon siemeniä konflikteille. Eivät länsimaat toki yksin syypäitä ole entisten siirtomaidensa heikkoon tilaan. Monissa niistä oli jo vahvat despotismin ja huonon hallinnon perinteet kauan ennen siirtomaavaltiojen ilmaantumista apajille. Myöskin imperiumeja on ollut ennen eurooppalaisia siirtomaaimperiumeja, esimerkiksi atsteekki- ja mongoli-imperiumit.

Kolonialismin loppu jätti jälkeensä itsenäisiä valtioita, joiden rajat olivat mielivaltaiset ja joiden hallitsijoilla ei ollut kansan antamaa valtakirjaa. Uuden valtion rakennuspalikoina olivatkin lähinnä diktaattori, hänen armeijansa, sekä ulkomaiset avustukset. Uusille hallitsijoille järjestely oli luonnollisesti tuottoisa ja mieluisa, toisin kuin poliittisia ja taloudellisia vapauksia haluaville.

Kolonialistinen hallinto oli myös vahvistanut yksinvaltaisuutta, sielläkin missä sille ei ollut perinnettä. Siirtomaavallat suosivat epäsuoraa hallintoa, jolloin varsin pienelle ulkomaalaiseliitille työskentelevät paikalliset hoitivat käytännön hallitsemisen. Siirtomaaherrojen määrä oli useimmiten tarpeeksi suuri saadakseen perinteiset järjestelmät sotkettua, mutta liian pieni luodakseen tehokasta ja kansan parhaaksi toimivaa hallintokulttuuria. Esimerkiksi vuonna 1893 Intian 300-miljoonaisen kansan hallintoa johti 898 brittiä. Loput vajaan viidentuhannen virkamiehen hallintokoneistosta oli intialaisia. Oma lukunsa hävyttömyyksissä oli 1700- ja 1800-luvuilla monia

siirtomaita tosiasiallisesti hallinneet kauppakomppaniat, jotka tekivät valtavia omaisuuksia riistolla ja orjuuttamisella.

Siirtomaihin pestatut olivat usein nuoria miehiä ilman kokemusta valtionhallinnosta ja paikallisten olojen tuntemusta. Heidän vastuullaan oli kuitenkin monenlaisia tehtäviä veronkeruusta maatalousneuvontaan ja lain ja järjestyksen ylläpitämiseen. Kotimaan oloista poikkeava ilmasto ja taudit heikensivät myös työkykyä. Niinpä he usein, varsinkin Afrikassa, hallitsivat paikallisten päälliköiden välityksellä. Tämä aiheutti vaikeuksia erityisesti seuduilla, joilla perinteisesti hallinto oli ollut hajautettu ja päälliköitä ei ollut aiemmin edes ollut. Myöskään perinteiset päälliköt eivät aiemmin olleet yksinvaltaisia, vaan hallitsivat yhdessä erilaisten neuvostojen ja neuvonantajien kanssa ja toisaalta heidän valvonnassaan. Uudessa tilanteessa päälliköt olivat vastuussa ainoastaan valkoiselle siirtomaaherralle. Päälliköillä oli oikeus veronkeruuseen, pakkotyövoiman käyttöön ja oikeuden jakoon. Siirtomaaherran mielenkiinto valtakuntansa tavallisten ihmisten asioihin oli useimmiten olematonta, kunhan verotulot vaan virtasivat. Päälliköt luonnollisesti käyttivät lähes rajatonta valtaansa myös omaksi edukseen ja korjasivat suuren osan pakkovallan tuotoista omiin taskuihinsa. Näin eurooppalaiset loivat erityisesti Afrikkaan väkivaltaisen despotismin perinteen, jonka jälkiä yritetään korjailla vieläkin. Siirtomaaherrat olivatkin oman aikansa Suunnittelijoita, joilla ei ollut mitään käsitystä ruohonjuuritason todellisuudesta, ja jotka tietämättään horjuttivat yhteiskunnan sisäistä tasapainoa. Osa suuristakin virheistä tehtiin, varsinkin siirtomaa-ajan loppupuolella hyvää tarkoittaen.

Siirtomaa-aika oli siis enimmäkseen suurta surkeutta, mutta niin oli sen loppuminenkin. Nykypoliitikoilla olisi ollut opittavaa: kun jonkun maan sisäisiin asioihin sotkeutuu oikein kunnolla, on siitä hyvin vaikeaa päästä kunnialla irti. Uusia itsenäisiä valtioita luotiin tyhjästä ja rajat vedettiin parhaimmillaan viivoittimella karttaan. Uudet niin sanotut valtiot aloittivat siis valmiiksi etnisten ja kansallisten ongelmien riivaamana. Epävarmat sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden näkymät saavat valtion tietenkin satsaamaan suuren osan tuloistaan sisäiseen ja ulkoiseen puolustukseen, jolloin investoinnit tuottavuuden kasvattamiseen jäävät lapsipuolen asemaan.

Totuuden nimessä on sanottava, että täysin kiistattomia rajoja ei kukaan olisi varmastikaan pystynyt vetämään, mutta vaivannäöllä nykyistä parempi tulos olisi luultavasti ollut mahdollinen. On kolme eri tapaa, joilla rajanvedoilla saatiin aikaisiksi nykyaikaan asti kestäneitä ongelmia:

1. Länsimaat antoivat jollekin ryhmälle maa-alueen, jonka joku toinen ryhmä uskoi jo omistavansa.
2. Länsimaat jakoivat rajoillaan jonkun etnisen ryhmän useamman valtion alueelle, jolloin tälle ryhmälle jäi haave omasta kansallisvaltiosta, ja syntyneisiin valtioihin jäi ongelmallisia vähemmistöjä.
3. Länsimaat yhdistivät yhdeksi valtioksi yhden tai useamman etnisen ryhmän, jotka olivat historiallisesti toistensa vihollisia.

Oman alansa ennätys lienee brittien Sir Mark Sykesin johdolla tekemä: ensimmäisen maailmansodan aikana he lupasivat saman maapalan Palestiinassa kahden vuoden aikana kolmelle eri osapuolelle, nimittäin ranskalaisille, arabeille ja juutalaisille. Tämän kiistan vuoksi verta vuodatetaan vielä nykyäänkin.

4.3.2 Sotavoimin köyhien avuksi

Uuden imperialismiin on tehnyt mahdolliseksi sotilasvoiman käyttö köyhien pelastamisen työkaluna. Demokratian ja vapaan markkinatalouden edistämisen nimissä on Yhdysvallat liittolaisineen juuttunut pitämään valtaa Afganistanissa ja Irakissa. Irakin valloituksen jälkeen vuonna 2003 laadittiin radikaali markkinareformi, jollaisten epäonnistuivat myös entisten kommunististen talouksien uudistamisessa. Miehityshallinto hajotti Irakin armeijan ja irtisanoi joukoittain valtion työntekijöitä tuloksenaan yhteensä puoli miljoonaa työtöntä. Kaksisataa valtionyhtiötä yksityistettiin ja rajoitukset ulkomaisilta investoinneilta poistettiin muualla kuin öljysektorilla. Tuontitullit poistettiin ja verotusta kevennettiin. Yksityiselle konsulttiyhtiölle annettiin tehtäväksi luoda vapaa markkinatalous tyhjästä. Rakenneuudistus voi olla näinkin radikaali, kun sen suorittaa ulkomainen armeija.

Asevoimin tehty talousreformi on mainio esimerkki kuinka köyhien maiden taloutta ei pitäisi uudistaa. Jälleen kerran; uudistukset sanellaan ylhäältä suunnittelijatyylillä, uudistuksen tekijä ei saa palautetta ruohonjuuritasolta, eikä ole vastuussa lopputuloksista.

Toisen maailmansodan jälkeisessä kylmän sodan politiikassa oli paljon yhtymäkohtia nykyiseen menoon. Tavoitteena kummassakin on saada köyhä maa uudistumaan ja liittymään demokraattisten markkinatalousmaiden joukkoon. Poliittisista syistä voitiin ja voidaan kuitenkin yhteistyötä tehdä myös joidenkin diktaattoreiden kanssa. Kylmässä sodassa kyse oli ainakin nimellisesti kommunismin etenemisen estämisestä, nykyisin sodasta terrorismia vastaan. Taloudellisen vallan varmistaminen ja öljynsaannin turvaaminen ovat kuitenkin perinteisiä ja pohjimmaisista syistä vuosikymmenestä toiseen.

Kommunismi oli toki vahingollinen järjestelmä ja Neuvostoliitto liittolaisineen teki varmasti oman osansa muiden maiden asioihin sekaantumisessa. Jotkut sotilaalliset interventiot kommunististen hallitusten kaatamiseksi voidaan nähdä siis osittain oikeutetuina. Kovin harvoin interventiot ovat kuitenkaan johtaneet hyviin lopputuloksiin, varsinkaan tavallisten ihmisten kannalta. Pienetkin saavutettavissa olevat edut länsimaille ovat oikeuttaneet suurten kärsimysten aiheuttamisen intervention kohteena olevan maan kansalaisille. Suurin osa näistä maista on vielä nykyäänkin köyhiä, huonosti hallittuja ja korruptoituneita.

Demokratia ei ole ollut mikään helppo vientituote. Erään tutkimuksen mukaan kuudestatoista maasta, joita Yhdysvallat yritti demokratisoida viime vuosisadalla vain neljä oli demokratioita vielä kymmenen vuotta amerikkalaisten poistumisen jälkeen: Japani, Saksa, Grenada ja Panama. Saksa ja Japani oli tuhottu täydellisesti toisessa maailmansodassa, joten ne päästiin rakentamaan melko puhtaalta pöydältä. Grenada ja Panama ovat kääpiöitä Yhdysvaltain rinnalla.

Humanitääriset sotilasinterventiot, eli rauhanturvaoperaatiot kohtaavat monia samoja ongelmia, kuin muutkin sotilaalliset väliintulot, tai muu perinteisempi kehitysapu. Rauhanturvaoperaation onnistumiseksi pitäisi rauhanturvajoukkojen olla kaikkietäviä

ja toisaalta vailla omia intressejä. Ikävä kyllä, rauhanturvaajien kansalliset ja henkilökohtaiset intressit ovat yleensä huomattavasti tärkeämpiä kuin tarkoitettujen avunsaajien. Rauhanturvajoukkojen omia tappioita vältellään viimeiseen saakka, vaikka se tarkoittaisi suurta määrää paikallisia kuolonuhreja. Samoin omien entisten siirtomaiden puolia kyllä pidetään muita köyhiä maita vastaan. Tietämättömyys paikallisista oloista on johtanut siihen, että kansanmurhia on saatu valmistella rauhassa esimerkiksi Ruandassa ja entisessä Jugoslaviassa huolimatta YK:n tarkkailijoiden läsnäolosta.

Rauhanturvaajien suhtautuminen gangstereihin on vaikeaa; suhtautuminen vaihtelee äärilaidasta toiseen ilman ulospäin näkyvää syytä. Voidaan olla joko täysin neutraaleja ja toimitaan vain sekä hallituksen että sen vastustajien suostumuksella, tai sitten yritetään pakottaa huono hallinto irti vallankahvasta. Bosniassa pysyttiin puolueettomana Serbien toteuttaessa etnisiä puhdistuksia, Somaliassa valittiin yhtälailla murhanhimoisista sotivista klaaneista mieluisin, kun taas Ruandassa pysyttiin puolueettomana aivan liian pitkään, kun hutu-hallinto toteutti tutsien kansanmurhaa.

Kollektiivisen vastuun ongelma vaivaa myös rauhanturvatoimintaa. Epäonnistumisten yhteydessä YK ja operaatioon osallistuneet maat syyttelevät toisiaan. Kun YK ei kyennyt estämään Ruandan tapahtumia, YK:n rauhanturva-asioista vastaava apulaispääsihteeri Iqbal Riza sanoi ettei YK:n rauhanturvaajien mandaattiin kuulunut aavistaa ja estää kansanmurhaa.

Interventioiden kannattajat ovat siinä uskossa, että vain länsimaat voivat estää paikallisia sotimasta keskenään. Karu totuus kuitenkin on, että ulkomaiden avulla neuvotellut rauhat harvoin ovat kestäviä. Yleensä sisällissodasta seuraa rauha toisen osapuolen selkeän voiton jälkeen. Välittäjien tekemien rauhansopimuksien jälkeen on todennäköistä, että maahan jää vähintään kaksi toisiaan kyräilevää ja hampaisiin asti aseistettua kuppikuntaa, joiden välillä leimahtaa ennen pitkää uudelleen. Jos sodalla on todellinen voittaja, voi se tietenkin olla hyvä tai huono hallitsija, mutta rauhan kestävyys on todennäköisempää.

Tutkailtaessa 1900-luvun sotilaallisia sekaantumisia muiden maiden asioihin poliittisen tai taloudellisen kehityksen toivossa, pitäisi tulevaisuuden varalle tajuta, että ne harvoin johtavat toivottuun tulokseen.

4.4 Tulevaisuus

4.4.1 Kotitekoinen kasvu

On helpompaa etsiä oikeasti toimivia ratkaisuja omiin ongelmiin, kuin muiden. Viime aikojen taloudelliset menestystarinat ovat olleet maita, jotka eivät ole saaneet paljon kehitysapua, eivätkä ole viettäneet paljoa aikaa Kansainvälisen valuuttarahaston ohjelmissa. Huonoiten pärjänneet maat ovat saaneet reilusti kehitysapua, ja olleet IMF:n valvovan silmän alla. Näistä köyhimmistä ei tullut köyhiä kehitysavun tai IMF:n takia, mutta apu ei niitä ole jaloilleenkaan saanut. Selvää on, että menestystarinat ovat mahdollisia ilman mittavaa kansainvälistä apua.

Bruttokansantuotteen kasvulla mitattuna viime aikoina parhaiten kasvaneet taloudet ovat Itä- ja Etelä-Aasiassa. Niiden suotuista kehitys ei ole ollut seurausta mistään globaalista suunnitelmasta, vaan kotoperäisestä kasvusta. Menestyksen reseptit ovat myös rajusti poikenneet toisistaan, heijastaen kunkin maan erityispiirteitä ja historiaa. Etelä-Koreassa valtion ja suuryhtiöiden suhteet ovat hyvin kiinteät, Hong Kong on liberaalin markkinatalouden malli, Kiina puolestaan ainutlaatuinen sekoitus kommunistista diktatuuria ja osittaista markkinataloutta. Taloudellisen vapauden erojen ohella myös demokratian asteessa on eroja. Intia on ollut demokratia jo kauan, Etelä-Korea ja Taiwan ovat uusia demokratioita, kun taas Singapore ei ole demokratia.

Yhteistä menestystarinoina on ollut markkinalähtöisyys. Kotimaisten ja kansainvälisten markkinoiden antama palaute on ohjannut kehitystä. Kehittyneemmistä länsimaista on myös surutta lainattu ideoita, instituutioita ja teknologioita omien tarpeiden mukaan. Edistysaskeleet ovat tapahtuneet vähitellen, eivät yhden suuren suunnitelman tuloksena.

4.4.2 Kehitysavun tulevaisuus

Kehitysavun suuri ongelma on ollut pyrkimys ratkaista kaikki ongelmat kerralla suuren, mutta utopistisen suunnitelman avulla. Utopistisilla suunnitelmilla on taipumus johtaa huomio pois tavoitteiden toteutumisesta vastuussa olevista tahoista. Vastuu suurista suunnitelmista on kollektiivinen, sillä tavoitteita on yhtäaikaisesti useita useilla eri toimijoilla. Kenelläkään ei tällöin ole kunnollisia kannustimia hoitaa homma kunnialla loppuun. Suuret suunnitelmat keräävät myös suurta huomiota. Niinpä sitten kohdennetaan niukat resurssit näyttäviin, mutta tehottomiin projekteihin.

On turha toivo lähteä muuttamaan köyhän maan poliittista järjestelmää kerralla. Olisi hyödyllisempää rahoittaa pieniä projekteja ja yksilöitä, kuin hallituksia. Näin nekin onnettomat, joiden maa on rosvojen tai sotilaiden hallitsema, voisivat päästä avusta osalliseksi.

Ulkomainen apu ei köyhyyttä pysyvästi poista. Taloudellinen kehitys, joka pohjautuu yksilöiden ja yhtiöiden toimintaan vapailla markkinoilla voi sen tehdä. Yksilöiden toimintaedellytyksiä pitäisi parantaa ensin halvoilla ja suhteellisen yksinkertaisilla toimilla, kuten rokotuskampanjoilla, lisäravinteilla, paremmilla viljelykasvien siemenillä, lannoitteilla ja kulkuväylillä. Näitäkään asioita ei ole helppo toteuttaa, ainakaan ennen kuin jokaisen projektin onnistumisesta joku on selkeästi vastuussa sen rahoittajille. Kunkin avustusjärjestön pitäisi myös saada keskittyä sille alalle, millä se on asiantuntija. Projektin onnistumista pitäisi jonkun ulkopuolisen ja puolueettoman tahon jälkikäteen arvioida.

Kun projektin vastuut ja mielellään harvat tavoitteet ovat selkeitä, on järjestöjen helpompi etsiä vaihtoehtoisista ratkaisumalleista se paras. Erikoistuminen ja evaluointi kasvattavat Etsijöiden valtaa suhteessa Suunnittelijoihin. Projektin onnistumista on myös helpompi jälkikäteen arvioida, jos sillä ei ole kerralla liian monta tavoitetta. Näitä kokemuksia voidaan sitten soveltaa jatkossa.

Eräs riski on, että avustusjärjestöt syyllistyvät kermankuorintaan: valitsevat lupaavimmat ja helposti toteutettavat projektit, joilla voi saavuttaa hyviä ja näkyviä tuloksia, ja jotka köyhän maan hallitus mahdollisesti muuten toteuttaisi omin voimin. Tällöin projektiin jo varatut valtion varat vapautuvat käytettäväksi muihin, eikä välttämättä hyödyllisiin tarkoituksiin. Tämä riski kuitenkin lienee kovin pieni verrattuna kaikkiin muihin epäonnistumisen mahdollisuuksiin.

Avustusjärjestöjen pitää antaa kenttähenkilökuntansa perehtyä rauhassa kohdemaansa paikallisiin ongelmiin, eikä siirrellä heitä paikasta toiseen. Paikallisten olojen tuntemus mahdollistaa tehokkaiden keinojen käytön ongelmien hoitoon. Sananvapautta ja demokratiaa pitää toteuttaa myös avustusjärjestöjen sisällä. Epäonnistumiset eivät ole syitä avun leikkaamiseen, vaan sen järkevämpään käyttöön.

Suunnittelijat ovat hallinneet avustustoimintaa tähän saakka, kuitenkin kykenemättä suurilla suunnitelmillaan muuttamaan köyhiä maita rikkaiden länsimaiden kaltaisiksi. Parhaimmat tulokset köyhien avustamiseksi saavutetaan paikallisten Etsijöiden toimesta. Länsimaiden Etsijät voivat toki auttaa, mutta mitään yleispätevää ihmelääkettä ei ole. Jos köyhiä halutaan oikeasti auttaa:

1. Tietyt avustustyöntekijät ovat vastuussa tietyistä toimista, joilla autetaan köyhiä auttamaan itseään.
2. Avustustyöntekijöille annetaan tilaisuus tutkia oikeita toimintatapoja aikaisempiin kokemuksiin pohjautuen.
3. Tutkimusten perusteella kokeillaan.
4. Tuloksia arvioidaan tieteellisesti, sekä tarkoitettujen avunsaajien palautteen kautta.
5. Menestyksestä palkitaan ja epäonnistumisista ei. Toimivia projekteja tuetaan myös jatkossa, toimimattomia ei. Avustusjärjestöt ja niiden työntekijät erikoistukoon osaamiinsa avustustoimiin.
6. Jos projekti toimii hyvin, sitä jatketaan ja taas arvioidaan. Jos edistystä ei tapahdu, palataan alkuun. Jos järjestö, tai sen työntekijä epäonnistuu jatkuvasti, vaihdetaan se toiseen.

5. Yhteensä

Tässä luvussa esittelen lyhyesti eri lähteisiin nojaten kehitysavun historian pääsuuntauksia ja avun teoreettisia lähtökohtia. Näihin pohjautuen arvioin vielä Sachsin ja Easterlyn ajattelun eroja ja yhtäläisyyksiä, sekä kehitysavun tulevaisuuden näkymiä.

5.1 Historiasta

Jonkinlaista ulkomaanapua on annettu jo antiikin aikana. Varsinaista nykyisenlaista apua ryhdyttiin kuitenkin antamaan 1800-luvun loppupuolella länsimaiden avustaessa lähinnä omia siirtomaitaan.

Eräs merkkipaalu oli brittien laki siirtomaiden kehittämistä vuonna 1929. Siinä siirtomaiden aiemmin hyvin vapaata taloudellista toimintaa alettiin suitsia yhä enemmän emämaan hyväksi. Siirtomaiden hallituksia pyrittiin avustamaan talouden kehittämisessä sijoittamalla infrastruktuurin parantamiseen. Samalla haluttiin kuitenkin tukea emämaan taloutta ja työllisyyttä pyrkimällä suuntaamaan kasvava kysyntä siirtomaissa nimenomaan emämaan tuotteisiin. Näin korvamerkitty raha olikin brittiläisen kehitysavun piirre alusta alkaen (Kanbur 2003, 3). Sama päti tosin muihinkin avunantajiin.

Varsinainen kehitysapu pääsi kuitenkin vauhtiin vasta toisen maailmansodan jälkeen. Marshall-apu Yhdysvalloilta Euroopan maiden jälleenrakennukseen oli suuremman mittakaavan bilateraalisen avun lähtölaukaus. Multilateraalinen kehitysapu nykymuodossaan puolestaan alkoi toden teolla YK:n perustamisesta vuonna 1945, sekä Bretton Woodsin konferenssista, jossa perustettiin Maaailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto IMF. Näiden molempien alkuperäinen tehtävä oli nimenomaan Euroopan jälleenrakennus, mutta niiden huomio kääntyi nopeasti kehitysmaiden ongelmiin.

Kehitysavun suuntaviivat toisen maailmansodan jälkeen ovat määräytyneet toisaalta geopoliittisen ajattelun ja toisaalta kehitysavun aatteellisen perustan kautta (Kanbur

2003, 4). Geopoliittisesti määräävässä asemassa oli aluksi nelikymmenvuotinen kylmä sota ja sen aikaansaama tiukka kahtiajako kapitalistiseen ja kommunistiseen maailmaan. Jonkinlaista moraalista velvollisuutta tunnettiin myös köyhien auttamiseksi, mutta useimmiten tärkeämpää oli estää kunkin kehittyvän maan joutuminen vihollisten vaikutuspiiriin. Tämä näkökulma oli sama rautaesiripun kummallakin puolella. Läntinen leirikin huomaamattaan omaksui joitakin vastapuolen näkemyksiä toimivan avun keinoista, kun taloudellisen kehityksen edellytyksenä nähtiin keskusjohtoinen suunnittelu ja kontrolli (Friedman 1958).

Olennaisena nähtiin kehitysmaiden talouden tukeminen. Eri näkemyksiä oli kuitenkin siitä, missä oloissa taloudellinen apu johtaisi todelliseen kehitykseen. Kasvun suurimpana rajoitteena koettiin olevan pääoman puute. Tukemalla kotimaisen säästämisasteen kasvua ulkomailta, toivottiin pääoman kasvavan. Länsimaiden kehitysapu 1950- ja 1960-luvuilla olikin enimmäkseen kehitysmaiden talouselämän tukea ja varsin ylhäältä ohjattua; Intiassa laadittiin keskusjohtoisesti jopa viisivuotissuunnitelmia, vaikka se kuuluiikin lännen vaikutuspiiriin.

Varsinkin läntisen avun painopiste siirtyi 1970-luvulle tultaessa. Pelkän kansantuotteen kasvun sijaan alettiin kiinnittää huomiota köyhyyteen ja muihin sosiaalisiin, yksittäisiä ihmisiä koskeviin asioihin. Nopean talouskasvun maissa tulonjaon epätasa-arvo räjähti käsiin ja optimismi kasvusta vain pääoman keinoin koki kovan kolauksen. Kehitysapua ryhdyttiin suuntaamaan hankkeisiin, jotka hyödyttäisivät suoraan köyhiä. Enää ei uskottu, että koko talouden kasvun hyödyt valuisivat myös yhteiskunnan alimmille tasoille. Nyt kommunismia vastaan taisteltiin pyrkimällä köyhyyden poistamiseen, sijoittamalla erityisesti maatalouteen, koulutukseen ja terveydenhoitoon.

Yksi kritiikin aihe vuosikymmenestä ja avustuskoktriinista toiseen, oli korvamerkityn kehitysavun käyttö. Kun kehitysapuvarat vaadittiin käytettäväksi avustajamaan tuotteisiin tai palveluihin, saatiin samalla rahalla huomattavasti vähemmän ja huonompaa, kuin olisi ollut mahdollista, jos rahan käyttö olisi ollut vapaammin suunniteltavissa. Kyse olikin kärjistetysti tulonsiirrosta lahjoittamaan sisällä, josta avunsaaja sai mahdollisesti nokareen (Kanbur 2003, 10).

Toinen suuri ongelma oli rikkaiden maiden maataloustuotteiden ylijäämän muuttaminen kehitysavuksi. Näin tuettiin omaa tehotonta maatalouspolitiikkaa ja tehtiin saajamaan tuotanto kannattamattomaksi.

1980-luvulla kylmä sota veteli viimeisiään. Tämän lisäksi 1970-luvun öljykriisien muisto, sekä uusien konservatiivisempien voimien valtaannousu suurimmissa länsimaissa toivat uusia tuulia kehitysapuun. Aiemmin kehitysmaissa oli pyritty kasvattamaan omaa tuotantoa, samalla pitäen protektionistisin keinoin muiden maiden tuotteet poissa markkinoilta. Nyt tämä tuonninkorvaava strategia joutui niin päättäjien, kuin asiantuntijoidenkin hampaisiin. Kehitysapua ryhdyttiin antamaan paljolti suorana budjettitukena ja lainoina köyhien maiden hallituksille. Ehtoina olivat kuitenkin tiukat rakennemuutokset taloudessa ja hallinnossa.

Löyhäkätisesti annettu velka johti monet kehitysmaat vakavaan velkakierteeseen. Lisälainoilla, maksujen lykkäyksillä ja niiden anteeksiantamisella oli jälleen tiukkoja ehtoja. Kansalaisjärjestöt alkoivat ottaa aktiivisesti kantaa tilanteeseen, väittäen rikkaiden länsimaiden tavoittelevan rakennemuutosvaatimuksilla vain omaa etuaan. Vaatimukset suurimittaisista velkahelpotuksista lisääntyivät, varsinkin 1990-luvun kuluessa.

1990-luvun leimaa-antava piirre oli kommunismin romahdus. Entisten sosialistimaiden taloutta ryhdyttiin uudistamaan rankalla kädellä; shokkiterapia oli suosittu termi uudistuksia kuvaamaan. Liian nopea uudistustahti toi kuitenkin enemmän shokkia kuin terapiaa.

Pääoman liikkuvuuden nopea helpottaminen toi mukanaan kriisejä myös muualla maailmassa. Latinalaisen Amerikan, Venäjän ja Itä-Aasian talouskriisit 1990-luvun lopulla vaikuttivat koko maailman talouteen. Maailmanpankki ja erityisesti IMF alettiin nähdä syyllisinä ja myös rikkaiden länsimaiden käsikassaroina niiden omien tavoitteiden ajamisessa. Markkinalähtöisen lähestymistavan lisääntyvä kritiikki käänsi

kehitysavun painopisteen jälleen köyhyyden poistoon ja selkeämmin rajattuihin projekteihin.

Kehitysavun nykytilanteessa heijastuu koko sen tähänastinen historia. Nykyinen doktriini on tavallaan synteesi aiemmista näkemyksistä. Sisäänpäin kääntyneet kansantaloudet ovat enimmäkseen historiaa, mutta markkinafundamentalistiset näkemyksetkään eivät saa enää tukea. Avunsaajamaan hyvän ja vastuullisen hallinnon merkitystä korostetaan. Makrokansantaloudellisen kehityksen tärkeys tunnustetaan, mutta toisaalta mikrotason projektit köyhien auttamiseksi ovat myös hyvässä huudossa. Vahvemmin kuin koskaan korostetaan myös kansojen maailmanlaajuista riippuvuutta toisistaan.

Vuoden 2002 Monterreyn YK-huippukokouksessa saavutettiin laaja yhteisymmärrys siitä, että avainasemassa köyhissä maissa tapahtuvaan kestäväan ja itseään ruokkivaan kehitykseen ovat maan omat instituutiot ja toimintatavat. Näin puettiin sanoiksi kehitys, joka on tosiasiassa jatkunut jo 1980-luvulta saakka. Kaiken kaikkiaan ulkomaanapua on alettu kohdentaa tarkemmin suosimaan maita, joissa laillinen järjestys on vahvempi ja taloudellinen toiminta tehokkaampaa (Dollar & Levin 2006, 2044). 1980-luvun loppupuolella suosittiin nimenomaan demokratioita, mutta köyhissä maissa demokatialla ja taloudellisen toiminnan tehokkuudella ei ole suoraa yhteyttä toisiinsa. Kotimarkkinoiden tehokas toiminta luo kuitenkin edellytykset pitkän tähtäimen taloudelliselle kehitykselle, kasvulle ja köyhyyden vähentämiselle. Samoin ulkomailta tuleva apu voidaan käyttää paremmin. Aiemmin apu suuntautui nimenomaan maihin, joissa taloudelliset instituutiot olivat heikkoja. Tällöin suuri osa avusta meni hukkaan. Sitä vastoin nykyisin varsinkin multilateraalinen apu kohdentuu maihin, joissa vallitsee laki ja järjestys niin taloudessa, kuin muillakin elämän aloilla. Bilateraalisisessa avussa yhteys ei ole niin selkeä. Bilateraalisen avun kohdentumiseen vaikuttavat voimakkaammin esimerkiksi historialliset ja poliittiset syyt. Myös maantieteellinen etäisyys vaikuttaa. Annetulla avulla ja avunantajan sekä saajan pääkaupunkien etäisyydellä on vahva negatiivinen korrelaatio (Dollar & Levin 2006, 2044).

Globalisaation osuudesta köyhyyden poistamiseen taitetaan peistä puolesta ja vastaan. Rikkaissa maissa kritiikki on monesti voimallisempaa; sanotaan kuilun köyhien ja rikkaiden maiden välillä kasvavan entisestään, rikkaiden hyötyvän suhteellisesti köyhiä enemmän. Köyhissä maissa globalisaation tuomat mahdollisuudet otetaan tervetulleina vastaan. Ollaan kriittisiä asioiden nykytilasta, mutta uskotaan taloudellisen integraation sinänsä olevan hyvä asia. Varsinkin rikkaiden maiden harjoittamaa protektionismia köyhien maiden tuotteita vastaan toivotaan vähennettävän. Tutkimuksessaan Maailmanpankille David Dollar (2004) listaa viisi trendiä koskien globalisaatiota 1980-luvun alusta:

1. Köyhien maiden talouden keskimääräinen kasvuvauhti on kiihtynyt ja on ensimmäistä kertaa korkeampi kuin rikkailla mailla.
2. Äärimmäisessä köyhyydessä elävien määrä maapallolla on pienentynyt merkittävästi. Kehitysmaissa alle dollarilla päivässä elävien määrä on puolittunut vuodesta 1981.
3. Maailmanlaajuinen taloudellinen epätasa-arvo on vähentynyt hieman, kääntäen 200-vuotisen trendin suunnan.
4. Maiden sisällä epätasa-arvo ei keskimäärin kasva, vaikkakin poikkeuksina ovat monet väkirikkaat maat kuten Kiina, Intia ja Yhdysvallat.
5. Palkkojen epätasa-arvo on maailmanlaajuisesti kasvussa.

Samalla Dollar toteaa, että nopeamman talouskasvun ja köyhyyden alenemisen trendit ovat vahvimpia niissä kehitysmaissa, joissa taloudellinen integraatio muun maailman kanssa on edennyt nopeimmin.

5.2 Teoriasta

Kehitysapua tarkastellaan myös maidenvälisten tulonsiirtojen teorian kannalta. Tarkastelu jakaantuu kahtia tarkastelemaan toisaalta vastikkeettomia tulonsiirtoja, ja toisaalta ehdollisia tulonsiirtoja.

5.2.1 Vastikkeettomat tulonsiirrot

Jos tulonsiirto on vastikkeeton ja niin pieni, ettei se vaikuta mihinkään muuhun, on sen hyöty teoriassa lahjoittajalle negatiivinen ja lahjan saajalle positiivinen. Tosielämässä tilanne ei tietenkään ole näin yksinkertainen. Kaikki vaikuttaa kaikkeen ja toimijoita on muitakin, kuin vain antaja ja saaja.

Vaikka kehitysapu on vapaaehtoista, sitä kuitenkin annetaan. Myös saajan hyvinvointi on lahjoittajalle merkityksellistä ja siitä tulee osa hänen hyötyfunktioaan (Kanbur 2003, 9). Annettu apu voi myös muuttaa maailmankaupan tasapainoa, jolloin on mahdollista, että molemmat hyötyvät. Maiden välillä vallitsevat erot kulutusalttiudessa, korossa ja pääoman tuottavuudessa mahdollistavat myös molempien osapuolten hyötymisen. Eräs merkittävä hyödyn muoto on myös haittojen ehkäisy. Jos avun kieltämisen seurauksena kehitysmää joutuu nälänhädän, tai sisäisten levottomuuksien uhriksi, on jälkien korjaaminen jälkikäteen paljon kalliimpaa. Sitä paitsi tällaiset vakavat ongelmat leviävät helposti myös yli rajojen ja aiheuttavat lisää vaikeuksia.

Jos lahjoittajamaata ajatellaan monena yksilöllisenä agenttina yhden sijaan, voidaan ajatella apua kansallisesti koordinoituna yksittäisten agenttien lahjoitustoimintana. Tämä avaa kuitenkin mahdollisuuden mittaviin ongelmiin, nimittäin korvamerkittyihin avustuksiin. Kun avustusrahat sovitaan käytettäväksi tuotteisiin tai palveluihin lahjoittajamaasta, hyötyvät avunsaajat vähemmän, kuin vapaasti kilpailluissa olosuhteissa. Hyödyistä osa valuu tavarain tai palvelun toimittajille, eli on siis tulonsiirtoa lahjoittajamaan sisällä.

Kirjallisuudessa ei ole selkeää yksimielisyyttä siitä, hyötyykö avun saaja avusta, paitsi tapauksessa, jossa apu ei vaikuta kaupan tasapainoon tai vääristä muuta kilpailua. Kauppataaseen muutokset voivat johtaa siihen, että avun saajankin hyöty on negatiivinen. Avun määrä suhteessa koko maailmankaupan määrään on toki pieni ja vaikutukset vähäisiä, mutta avunsaajamaan mittakaavassa avun merkitys voi olla mullistava. Apu voi myös johtaa vääristymiin rahankäytössä. Esimerkiksi kehitysavulla rahoitettu suuri projekti voi olla niin kallis ylläpitää, että siihen kuluvat rahat kurjistavat

kehityksensä taloutta. Saatu apu voi myös vääristää kotimaista kysyntää ja johtaa tuotannon siirtymiseen vääristyneille sektoreille. Tällöin saatu kokonaishyöty voi pienentyä, vaikka käytetyt resurssit kasvaisivatkin.

Ehdoista saatu apu ei myöskään jakaudu neutraalisti koko talouteen. Sen saa hyppysiinsä joku ryhmä, useimmiten maan hallinto, ja käyttää sen niin kuin parhaaksi näkee. Sillä, miten rahat tulevat käytetyksi, ei ole välttämättä mitään tekemistä maan tai kansan etujen kanssa.

5.2.2 Ehdolliset tulonsiirrot

Avun kohdentumisen parantamiseksi sen myöntämiselle asetetaan monesti ehtoja. Ehdolla voidaan pyrkiä myös oikeuttamaan apu ja taivuttelemaan yleistä mielipidettä sen antamiselle myönteiseksi. Keskustelu ehdoista onkin ollut mukana ulkomaanavun alusta asti.

Jos apua annetaan geopolittisista syistä, ehdot tulevat luonnostaan. Kun avulla pyritään talouskasvuun tai köyhien auttamiseen, ei tilanne ole yhtä selkeä. Ehdolla voidaan yrittää esimerkiksi ehkäistä kysynnän ja tarjonnan vääristymiä taloudessa ja niiden aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia. Ehdolla lahjoittaja, eli päämies voi myös ohjata saajan, eli agentin toimia maksimoidakseen oman hyötyfunktionsa. Hyötyfunktion sisällöstä riippuu se, kuinka paljon saaja hyötyy. Agentin hyvinvointi voi olla osa päämiehen hyötyfunktia. On siis mahdollista, että avun ehdot parantavat molempien osapuolten tilannetta. Teoreettisesti tarkasteltuna tilanne on selkeä varsinkin, jos apu on jatkuvaa. Tehdään vain avun jatkamiselle selkeät ehdot, jotka on toteutettava, tai muuten se lopetetaan.

Köyhyyden poistamiseksi kehitysmaista tarvitaan siis vain sopivat ehdot avulle. Päämäärän saavuttamisen tiellä on kuitenkin pari ongelmaa. Ensinnäkin, mitkä ovat oikeat ehdot? Toiseksi, kuinka varmistetaan, että köyhät todella hyötyvät?

Kehitysapudoktriinit ovat vaihdelleet vuosikymmenten kuluessa. 1950-luvulla ehdot suosivat suuria tuontiakorvaavia teollisuusprojekteja. 1960- ja 1970-luvuilla uusilla ehdoilla lisäksi kasvatettiin sosiaalista sektoria ja maataloutta. 1980-luvulla ehdot vaativat rahoitusmarkkinoiden ja ulkomaankaupan vapauttamista, valtionyhtiöiden yksityistämistä, sekä julkisen talouden tasapainottamista kovalla budjettikurilla. 1990-luvulla ja siitä eteenpäin on yhdistelty kaikkia aiempia elementtejä.

Toinen, vielä vakavampi ongelma ehdollisuudelle on, ettei se näytä toimivan (Kanbur 2003, 13). Useimmat sopimukset kehitysavusta sisältävät jotain ehtoja. Usein käy niin, etteivät ehdot toteudu, mutta apu vaan jatkuu. Yksi räikeimmistä esimerkeistä oli Mobutu Sese Sekon hallitsema Zaire. Avustusohjelmat länsimaista ja IMF:ltä olivat vahvasti ehdollisia. Kuitenkin apu jatkui keskeytyksettä, vaikka Zairen kansa kurjistui, valtionvelka kasvoi neljään miljardiin dollariin ja Mobutun henkilökohtainen omaisuus samaa vauhtia. Tutkimuksessaan Svensson (2002, 390-391) toteaaakin, että tutkittuaan kaksisataa ehdollista avustusohjelmaa hän ei löytänyt tilastollisesti merkitsevää yhteyttä ehdot täyttävälle reformeille ja avun jatkumiselle.

Ehdollinen apu epäonnistuu pitkälti samoista syistä, kuin muukin apu. Avun tasainen virta ruokkii monia intressiryhmiä sekä antajan, että saajan puolella. Näiden ryhmien tärkein tavoite on pitää omat tulonlähteensä auki, eikä suinkaan varmistaa varsinaisten avunsaajien hyvinvointi. Monesti myös apua myöntävien byrokratioiden kannustinjärjestelmät on rakennettu suosimaan avun tasaista virtaa, ei suinkaan sen tuloksellisuutta. Kaikki budjetoitu apu on saatava jaettua. Poikkeamat johtavat ongelmiin, esimerkiksi avun määrän leikkaamiseen seuraavalta budjettijaksolta.

Tällaisten itsekkäiden syiden lisäksi, ehdollisuus voi epäonnistua myös vaikka tavoitteena todella olisikin edistää avunsaajien hyvinvointia. Jos ehtoja ei saada täytettyä, pitkällä tähtäimellä eduksi on keskeyttää avustukset, kunnes ehdot saadaan taas täytettyä. Kuitenkin tämä voi lyhyellä tähtäimellä aiheuttaa kärsimyksiä avun kohteena oleville ihmisille, jolloin kiusaus antaa avun jatkua kaikesta huolimatta on suuri.

Ongelmia voi aiheuttaa myös rahavirtojen ja rahan lopullisen käytön ajalliset erot. Kun avun saaja on saanut vakuutettua lahjoittajat reformihalukkuudestaan ja saanut rahat, saattaa reformihalukkuus yhtäkkiä hävitä savuna ilmaan ja rahat päätyä aivan muualle.

5.3 Tehokkuudesta

Arvioidessa avun tehokkuutta on törmätty mikro-makro-paradoksiin (Kanbur 2003, 16). Yksittäisten projektien mikrotason tarkastelu antaa paljon paremman kuvan avun toimivuudesta, kuin makrotason tarkastelu kaikkien projektien yhteisvaikutuksesta, erityisesti talouskasvun suhteen. Yksittäisiä projekteja arvioitaessa pitäisi pyrkiä ottamaan huomioon myös niiden aiheuttamat vääristymät makrotasolla. Näin ei kuitenkaan yleensä tehdä, vaikka huomattavasti projektien menestystä tärkeämpää olisi koko kansantalouden kasvu. Esimerkkinä vääristymästä ovat menestyksekkäät kehitysapuprojektit, jotka toteuttavat jotain, mikä olisi toteutunut muutenkin paikallisin voimin yksityisen tai julkisen sektorin toimesta (Dollar & Levin 2006, 2035).

Hansen ja Tarp (2000) perehtyivät sataankolmeenkymmeneen yhteen avun vaikutusta talouskasvuun tutkineeseen regressioanalyysiin 1960-luvun lopulta 1990-luvun lopulle. Kulloinkin vallinneen kehitysapudoktriinin mukaan he jakoivat tutkimukset kolmeen sukupolveen:

1. Ensimmäinen tutkimussukupolvi tutki ennen kaikkea ulkomaisen avun vaikutusta kotimaiseen säästämiseen ja sijoituksiin. Tulokset vaihtelivat yksityisen-positiivisuudesta negatiiviseen korrelaatioon. Yleissävy oli kuitenkin enimmäkseen varovaisen positiivinen: apu kasvattaa säästämistä ja sitä kautta investointeja.
2. Toinen sukupolvi otti kantaa kysymykseen, johtaako apu myös talouskasvuun. Monet tutkimukset 1980-1990-luvuilla eivät löytäneet merkittävää yhteyttä. Hansenin ja Tarpin (2000) mukaan näissä tutkimuksissa ei toisaalta havaittu yhteyttä myöskään säästämisen ja kasvun välillä. Useimmissa tutkimuksissa, joissa oletettu positiivinen korrelaatio avun ja säästämisen välillä toteutuu, myös talouskasvu hyötyy avusta.

3. Kolmannen sukupolven tutkimuksissa on pyritty ottamaan huomioon myös ympäristön tekijöitä. Tärkeäksi tehokkuuden selittäjäksi nousi ennen muuta avunsaajamaan omat toimintatavat. Varsinkin Burnsiden ja Dollarin (2000) tutkimuksessa saatiin aikaan merkittäviä tuloksia erottelemalla toisistaan avunsaajamaat, joiden toimintatavat olivat hyviä ja ne, joilla ne olivat huonoja. Huomattiin, että hyvien toimintatapojen maissa avulla oli merkittävä korrelaatio talouskasvuun. Toinen tärkeä havainto oli, että apu ei vaikuta toimintatapoihin. Sisäpoliittiset päätökset tehdään kehitysmaissa itsenäisesti, mutta jos ne päätyvät järkeviin ratkaisuihin, päästään myös kehitysavulla hyviin tuloksiin. Näistäkään tuloksista ei tietenkään olla yksimielisiä, kritiikkiä ovat esittäneet esimerkiksi Hansen ja Tarp (2000).

Maailmanpankin (1998) raportissa peräänkuulutettiin valikoivampaa kehitysapua. Apua pitäisi antaa vain niille maille, joissa hallinto ja toimintatavat olisivat sillä tasolla, että annettu apu pystyttäisiin käyttämään tehokkaasti. Apua ei kuuluisi myöntää enää kylmän sodan perua olevilla geopolittisilla syillä, taikka entisten siirtomaasuhteiden vuoksi. Huonosti hallittujen maiden hylkääminen oman onnensa nojaan kuulosti tietenkin karulta kehitysapupolitiikalta. Kompromissina onkin ehdotettu, että huonosti hallittuihin maihin ei enää myönnettäisi virallista kehitysapua suoraan hallitukselle, vaan ainoastaan kansalaisjärjestöjen kautta suoraan avun tarvitsijoille kulkeva apu olisi suotavaa.

Merkittävä näkemys avun tehokkuudesta saadaan Clemensin, Radeletin ja Bhavnanin (2004) tutkimuksessa. Heidän mukaansa aiempi tutkimus avun tehokkuudesta on ollut virheellistä, koska useimmiten tutkimusten aikajänne on ollut suhteellisen lyhyt, ja suuri osa kehitysavusta ei vaikuta lyhyellä tähtäimellä. He jakavat avun kolmeen ryhmään:

1. Katastrofi- ja humanitäärinen apu, jotka luultavasti korreloivat negatiivisesti talouskasvun kanssa.
2. Pitkän tähtäimen apu, joka vaikuttaa kasvuun hitaasti, jos lainkaan. Tällaisia ovat esimerkiksi tuki demokratisoitumiselle, ympäristönsuojelulle tai koulutukselle.

3. Apu, joka lyhyellä tähtämellä voi stimuloida talouskasvua. Näihin kuuluu mm. suora budjettituki, sijoitukset infrastruktuuriin, ja apu maatalous- ja teollisuustuotannolle.

Kolmas ryhmä kattaa kaikkiaan 53 prosenttia kaikesta avusta. Tutkimuksessa löytyy tilastollisesti merkitsevä voimakas syy-seuraus-yhteys tämän lyhyen tähtäimen avun ja talouskasvun välillä. Vaikutus on jopa kolminkertainen verrattaessa kokonaisavun ja talouskasvun suhteeseen. Tutkimuksen perustulos ei riipu ratkaisevasti avunsaajan tulotasosta, mutta on merkkejä siitä, että avun vaikutus on voimakkaampi maissa, joissa on vahvemmat instituutiot ja pidempi elinajanodote.

Avun teoreettisen tarkastelun rinnalla käydään keskustelua myös käytännön avustusliiketoiminnasta. Ongelmana kehitysavussa nähdään määrän ohella olevan erityisesti sen rakenne. Kehitysapu ei tue kehitysmaiden omaa kehitystä, vaan ne tulevat riippuvaisiksi avun jatkumisesta. Varsinkin tekninen apu johtaa helposti riippuvuuteen. Lahjoittajamaan avustusbudjetistaan rahoittama ja lahjoittajamaan ammattilaisten suorittama toiminta onkin luonteeltaan korvamerkittyä apua, joka on perinteisesti hyvin tehotonta. Tällainen järjestelmä ei suosi kehitykseen omavaraisuuden lisääntymistä, sillä kannustimet ovat järjestelmän ennallaansäilymisen puolella. Ulkomaiset ammattilaiset saavat hyvän korvauksen palveluksistaan, kotimaan virkamiehet saavat lyhyen tähtäimen apua pulmiinsa.

Suuri ongelma on myös lukuisien avustusjärjestöjen seuranta- ja raportointijärjestelmien kuluttamat resurssit kehitykseen hallinnossa. Köyhässä Afrikan maassa voi toimia yli 20 eri kahden- ja monenvälisistä avustusjärjestöä, jotka kaikki kuormittavat maan byrokratiaa. Uhkana on myös byrokraattien suuntautuminen täyttämään avustusjärjestöjen tarpeita, ei suinkaan apua tarvitsevien. Avun sirpaloituminen johtaa vaikeisiin koordinoitioongelmiin, mikä on vahingollista erityisesti korvamerkityn avun kanssa. Eri järjestöt saattavat toimittaa teknistä apua, joka ei ole yhteensopivaa, antaa keskenään ristiriitaisia toimintaohjeita, tai pahimmillaan antaa ristiriitaisia ehtoja ja vaatimuksia toimintansa jatkamiselle. Näitä potentiaalisia epä johdonmukaisuuksia vastaan on annettu avunantajien keskuudessa paljon painoa Kansainvälisen valuuttarahaston ohjaukselle makrotason kysymyksissä ja Maailmanpankille

mikrotasolla. Tämä puolestaan johtaa toisenlaiseen ongelmaan: avustuksien kartellisoitumiseen, joka ehkäisee innovatiivisen avustustoiminnan. Ongelmana onkin saavuttaa balanssi ääripäiden, sirpaloitumisen ja kartellin välillä. Tähän liittyvät myös vaikeudet saada pidettyä kurissa avun vaatimat resurssit saajamaan hallinnossa ja toisaalta saada avustusratkaisut kumpuamaan avunsaajien todellisista tarpeista, eikä avunantajien näkemyksistä.

Näitä ongelmia vastaan Kanbur, Sandler ja Morrison (1999) kehittivät yhteisvarantoon (common pool) perustuvaa järjestelmää. Sen tarkoituksena on:

- Vähentää avustusohjelman päivittäisen johtamisen häiriöitä.
- Vähentää ohjelmien sisäistä ja ohjelmienvälistä sirpaloitumista.
- Parantaa avunsaajamaan sitoutumista pitkän tähtäimen kehitysstrategiaan.
- Antaa lahjoittajille edelleen mahdollisuus muuttaa rahoitusvalintojaan perustuen vastaanottajan toimintaan.

Yhteisvaranto toimii tavallaan kehitysavun tukkuna; yhteen maahan eri lähteistä tulevat avustussitoumukset kootaan yhteen. Yhteistyössä lahjoittajien ja erityisesti oman maansa väestön kanssa avunsaajamaan julkinen sektori laatii ohjelman avustusvarojen käytöstä, sisältäen vaihtoehtoisia toimintatapoja riippuen saatavan avun kokonaismäärästä. Eri rahoittajat arvioivat ohjelman omasta näkökulmastaan, tekevät päätöksen apunsa määrästä ja toimittavat nämä varat yhteisvarantoon. Mikään ohjelman tietty osa ei ole suoraan yhteydessä tiettyyn rahoittajaan. Kaikki kehitysavun eri muodot ovat mukana järjestelmässä.

Yhteisvarantojärjestelmän käytännön toteutuksessa on vielä kehittelemistä. Ongelmat ovat pitkälti samoja kuin keskusteltaessa kahdenvälisen ja monenvälisen kehitysavun tasapainottamisesta. Monenvälisyydellä pyrittiin ehkäisemään toisaalta yksittäisten lahjoittajien oman vaikutusvallan liiallinen käyttö avun kohdemaissa ja toisaalta antamaan kohdemaan hallitukselle kansainväliset sopimukset, joihin tukeutua sen ollessa painostettuna maan sisäisten intressiryhmien taholta. Ikävä kyllä, käytännössä voimakkaiden intressiryhmien painostus on usein johtanut hallitukset vuorostaan painostamaan kansainvälistä yhteisöä rikkomaan näitä sopimuksia.

Uusina asioina kehitysapukeskustelussa ovat tulleet esiin kysymykset maiden rajat ylittävistä haitoista (cross-border externalities), sekä kansainvälisistä julkisista hyödykkeistä (international public goods) (Kanbur 2003, 20).

- *Rajat ylittävä haitta* on kyseessä kun jokin tapahtuma tai kehityskulku yhdessä maassa johtaa jonkinlaisiin kilpailullisilla markkinoilla kontrolloimattomiin seurauksiin myös toisen maan sisällä. Esimerkiksi tautiepidemian heikko torjunta voi johtaa epidemian leviämiseen rajojen yli, tai saastuttava tehdas voi saastuttaa myös muiden maiden ilmaa ja vesivaroja. Kilpailulliset markkinat eivät kontrolloi tällaisia haitallisia haittoja, koska yksittäiset toimijat eivät joudu suoraan vastaamaan muille aiheuttamistaan haitoista. Tarvitaan kansainvälisiä mekanismeja näiden haittojen hallintaan.
- *Kansainvälinen julkinen hyödyke* on puhtaimmillaan hyödyke, jonka käyttö jonkun toimesta ei estä muita käyttämästä sitä, eikä ketään voida myöskään estää käyttämästä sitä. Kilpailulliset markkinat eivät tuota tällaisia hyötyjä yhtä paljon kuin kysyntää olisi, koska yksittäiset toimijat eivät ota toiminnassaan huomioon muiden saamia etuja. Jos jokin kansainvälinen järjestelmä kontrolloi *rajat ylittäviä haittoja*, on tämä järjestelmä itsessään *kansainvälinen julkinen hyödyke*.

Markkinoiden puutteet julkisten hyödykkeiden tarjonnan suhteen tekevät niistä perustellusti kohteen kehitysavulle, vaikkeivät niihin sijoitetut varat olekaan suoria tulonsiirtoja rikkailta mailta köyhille. Kansainvälisten julkisten hyödykkeiden tarjontaa pyritään parantamaan usealla tavalla:

- Rikkaissa maissa tehdään perustutkimusta, joka hyödyttää köyhiä maita, olettaen tutkimustulosten tulevan vapaasti käytettäväksi. Ongelmana on, että yksityinen sektori on tehokkaampi tutkimuksen tekijänä, mutta tulokset pitäisi saada vapaasti kaikkien käytettäväksi. Eräänä ratkaisuna kehitysyhteistyövaroja ei sijoiteta suoraan tutkimukseen, vaan kysynnän luomiseen tutkimuksen tuloksille, esimerkiksi sitoutuen ostamaan uuden rokotteen kehittäjältä tietty määrä kyseistä rokotetta.

- On monia haittoja, jotka leviävät yli rajojen köyhissä maissa, esimerkiksi vedenkäyttöoikeudet, tai vaikeat kuljetusolot. Ilman koordinoitua optimaalisia ratkaisuja ei saavuteta. Yhteistyö on hyödyllistä, muttei ilmaista. Varsinainen ohjailu maksaa rahaa ja toisaalta on myös pystyttävä kompensoimaan mahdolliset joillekin osallisille maille lyhyellä tähtämellä aiheutuvat haitat. Kehitysyhteistyövaroilla rahoitetulla toiminnalla voidaan tuottaa suuria kokonaishyötyjä.
- Jotkut rajojatlittävät haitat vahingoittavat sekä rikkaita, että köyhiä maita, esimerkiksi maailmanlaajuisten hiilidioksidipäästöjen aiheuttamat ilmasto-ongelmat. Koska kehitysavun kuuluu hyödyttää nimenomaan köyhiä maita, ei tällaisessa tapauksessa kokonaishyödyn lisäys yksinään anna aihetta kehitysavun keinoin hillitä kyseistä epähyötyä. On tarkasteltava hyödyn jakaantumista köyhien ja rikkaiden välillä ja tarvittaessa kompensoitava kehitysavulla köyhien kärsimät vahingot.

5.4 Sachs vs. Easterly

Kaikessa kehitysapuun ja köyhyyden poistamiseen liittyvässä keskustelussa on selkeitä koulukuntaeroja. Monesti vastakkaisien näkemysten näkyvimpiä esittäjiä ovat Jeffrey Sachs ja William Easterly. Keskeisin ero heidän ajattelussaan on väkevästi yksinkertaistettuna se, että Sachs haluaa muuttaa kaiken kerralla ja ylhäältäpäin ohjatusti, kun taas Easterlyn näkemyksen mukaan on syytä edetä pienin askelin, kysyntälähtöisesti.

Sachsin mukaan tärkeimmät syyt sitkeään köyhyyteen kehitysmaissa ovat maantieteelliset rasitteet ja erityisesti köyhyysloukut. Ihmiset ovat niin köyhiä, että jo päivittäisen toimeentulon hankkiminen on monille ylivoimaista. Ainakaan omaa tilannetta ei ole varaa parantaa. Millennium -tavoitteissa ja *End of Poverty* -kirjassaan Sachs antaa arviot rahamääristä, joilla kaikkien köyhien maiden köyhyysloukut voitaisiin purkaa. Summat ovat tietenkin absoluuttisesti ajatellen valtavia, mutta suhteessa rikkaiden maiden bruttokansantuotteisiin hyvinkin mahdollisia. Vähintään yhtä suuri ongelma onkin rahojen tehokas käyttö. Kanburin, Sandlerin ja Morrisonin

yhteisvarantojärjestelmä (1999) olisikin toimiessaan oiva työkalu edistämään Millennium –tavoitteiden saavuttamista. Myös rajat ylittävien haittojen kontrollointi vaatii ylikansallisia ohjausmekanismeja avulle.

Sachs ajaa kokonaisvaltaista analysointia köyhien maiden ongelmiin. Kaikki vaikuttaa kaikkeen, joten suuret ongelmat pitäisi hoitaa kerralla pois. Köyhät maat eivät ole yksin maailmassa, joten kaikkien ratkaisujen tulee olla suhteutettuna myös niiden muuhun toimintaympäristöön. Sachs esittelee myös hyvinkin yksityiskohtaisia ratkaisuja tarkkaan määriteltyihin ongelmiin. Perusajatukseltaan Sachsin kertaponnistukseen nojaava malli on kuitenkin varsin lähellä 1950-luvun toimintamalleja (Kanbur 2003, 5).

Easterly suhtautuu hyvin skeptisesti köyhyysloukku-käsitteeseen. Hänen mukaansa se, että köyhimpien maiden listalla olevat maat vaihtuvat ja se, että tilastojen mukaan köyhimpienkin maiden tulot ovat kasvaneet viidessäkymmenessä vuodessa noin kaksi ja puolikertaisiksi osoittavat ettei köyhyysloukkua ole. Vaikka käsite ei kelpaakaan, myöntää hän, että kaikkein köyhimmillä ei ole mitään tarjottavaa markkinoille, jolloin he eivät pääse osalliseksi markkinalähtöisestä talouskasvusta (Easterly 2006, 77) ilman apua. Köyhyysloukkujen olemassaoloa ovat kyseenalaistaneet myös esimerkiksi Kraay ja Raddatz (2005).

Easterly vastustaa erityisesti suuria kaikenkattavia suunnitelmia köyhyyden poistamiseksi. Hänen mukaansa suuret kertaponnistukset ovat mahdottomia suunnitella, toteuttaa ja valvoa. Myöskään niiden onnistumisen vedenpitävä arviointi jälkeinpäin ei ole mahdollista, saatikka syyllisten löytäminen väistämättömiin epäonnistumisiin. Suuret suunnitelmat aiheuttavat epäonnistuessaan suuria pettymyksiä, jotka entisestään lisäävät suuren yleisön vastahakoisuutta rahan syytämiseen ulkomaille ja pessimismia kehitysavun toimivuuden suhteen ylipäänsä (Clemens ym. 2007). Tällöin voi jäädä huomaamatta valtavat edistysaskeleet, joita kaikesta huolimatta on saatu aikaan.

Sachs ja Easterly ovat myös monista asioista samaa mieltä. Kummankaan mielestä korruptoituneille hallituksille ei rahaa tule jatkossa antaa. Köyhän maan omien

instituutioiden kehittämisen tulisi olla avainasemassa. Avun tehokkuuden lisäys olisi myös olennaisempaa kuin avun määrän kasvattaminen kritiikittömästi. Tähän liittyen molempien mielestä tärkeää olisi saada ratkaistua ongelmat, jotka syntyvät kun samalla hiekkalaatikolla on liian monia toimijoita. Myös molempien mielestä helppo keino tehokkuuden kasvattamiseen on tunnistaa ja toteuttaa pikavoittoa tuottavat avustuskohdeet, toisin sanoen kohdeet, joissa saavutettavissa oleva hyöty per avustusdollari on suurin.

Sekä Sachs, että Easterly kritisoivat vahvasti Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n aikaisempaa toimintaa köyhyyden poistamiseksi. Suuri osa kehitysapurahoista kulkee IMF:n kautta, joten sen asema on ylikorostunut. IMF:ssä valtaa käyttävät puolestaan rikkaat maat. Toiminta onkin ottanut paremmin huomioon rikkaiden, kuin köyhien edut. Sachs ja Easterly myöntävät kuitenkin IMF:llä olevan tärkeän roolin köyhyyden poistamisessa. Erityisesti Sachs peräänkuuluttaa kuitenkin yhteistyötä YK:n erikoisjärjestöjen asiantuntijoiden kanssa.

Keskustelu Sachsin ja Easterlyn, sekä näiden kannattajien ja kritikoiden välillä on räiskyvää. Silti on havaittavissa, että vastapuolet kunnioittavat toisiaan. Välillä tulee kuitenkin vaikutelma, että kova kritiikki toista kohtaan onkin julkisuustemppu, jolla kehitysavulle ja köyhyyden poistamiselle saadaan palstatilaa. Molempien puolten tavoitteet ovat kuitenkin suurelta osin yhtenäisiä, vaikka keinoista kiistelläänkin.

5.5 Tulevaisuus

Näyttää siltä, että Millennium –tavoitteiden ajallaan toteutumisen suhteen peli on jo menetetty (Clemens ym. 2007). Lieneekö yllätys kenellekään, ettei kehitysavun määrä ole noussut luvutulla tavalla (Sachs 2007)? Sachsin tuoreen kommentin mukaan välillä 2005-2006 kehitysavun kokonaismäärä itse asiassa pieneni kaksi prosenttia, jos velkojen armahduksia ei oteta huomioon. Hän myös sanoo, ettei kyseessä ole pelkästään rahoitusongelma, vaan suuri osa ongelmaa on ammattitaidon puute.

Myös Clemens, Kenny ja Moss (2007) toteavat, että vaikka arvioidaan viidenkymmenen miljardin dollarin vuosittaisen kehitysavun olevan tarpeen, tämäkään rahasumma ei vielä takaa menestystä.

Kehitysavun lähitulevaisuudessa näyttäisi olevan muutama voimakas trendi (Kanbur 2005, 23), (Dollar & Levin 2006):

- Varsinaista kehitysapua tulisi jatkossa antaa lähinnä niille maille, jotka todennäköisesti käyttävät sen tehokkaasti sovittuihin tarkoituksiin. Tätä todennäköisyyttä voidaan arvioida tarkastelemalla maan sisäisten toimintatapojen ja instituutioiden laatua.
- Kehitysavulla ei voida juuri vaikuttaa toimintatapojen ja instituutioiden laatuun, ainakaan muuten kuin hyvin lyhyellä tähtäimellä.
- Aiempaa suurempi osa avusta tulisi kohdentaa rajat ylittävien epähyötyjen hillintään ja kansainvälisten julkisten hyödykkeiden järkevään kehittämiseen ja tarjontaan.
- Avun tehokkaista toimitusmekanismeista keskustellaan edelleen; bilateraalinen vai multilateraalinen, julkinen sektori vai kansalaisjärjestöt, Sachs vai Easterly?

Sachsin ajama kokonaisratkaisu köyhyyden poistamiseksi kuulostaa toki viehättävältä, mutta näyttää jäävän taas yhdeksi nipuksi toteutumattomia lupauksia. Näin ollen Easterlyn lähestymistapa pienempine askelineen vaikuttaa realistisemmalta.

LÄHTEET:

Burnside, Craig & Dollar, David 2000. Aid, Policies and Growth. *American Economic Review*. Vol. 90 No. 4. 847-868

Burnside, Craig & Dollar, David 2004. *Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3251.

Clemens, Michael & Radelet, Steven & Bhavnani, Rikhil 2004. *Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth - Working Paper 44*. Center for Global Development.

Clemens, Michael A. & Kenny, Charles J. & Moss, Todd J. 2007. *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success*. Center for Global Development Working Paper No. 40.

Dollar, David 2004. *Globalization, Poverty, and Inequality since 1980*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3333.

Dollar, David & Levin, Victoria 2006. The Increasing selectivity of Foreign Aid, 1984-2003. *World Development* Vol. 34 No. 12. 2034-2046

Easterly, William 2006. *The White Man's Burden*. Penguin Press, New York.

Friedman, Milton 1958. Foreign Aid: Means and Objectives, *The Yale Review*, vol. XLVII, June 1958 No. 4. 500-516

Hansen, Henrik & Tarp, Finn 2000. Aid effectiveness disputed. Teoksessa Tarp, Finn (toim.) *Foreign Aid and Development*. Routledge, London. 103-128

Kanbur, Ravi 2003. *The Economics of International Aid*. Cornell University.

Kanbur, Ravi & Sandler, Todd & Morrison, Kevin 1999. *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*. Overseas Development Council, Washington, D.C.

Kansainvälisen valuuttarahaston kotisivut <http://www.imf.org>

Kraay, Aart & Raddatz, Claudio 2005. *Poverty traps, aid, and growth*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3631.

Sachs, Jeffrey 2005. *The End of Poverty*. Penguin Books, London.

Sachs, Jeffrey 2007. *The Millennium Development Goals: Broken Promises*.
http://economistsview.typepad.com/economistsview/2007/04/jeffrey_sachs_t_1.html,
28.04.2007

Svensson, Jakob 2002. Why conditional aid does not work and what can be done about it? *Journal of Development Economics* Vol. 70 No. 2. 381-402

UN Millennium Project 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*. United Nations Development Programme.

Yhdistyneet Kansakunnat 2000. Yhdistyneiden kansakuntien vuosituhatjulistus, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 55/2. <http://www.ykliitto.fi/julistus/julistus3.htm>
17.11.2006

World Bank, 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press, New York